



Università di Pisa
Dipartimento di Scienze Politiche
Scuola di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali

Parole in “Comune”
***Il linguaggio della pubblica amministrazione
italiana tra conservazione e innovazione***

Settore scientifico disciplinare: SPS/08

Tutor
Prof. Andrea Salvini

Candidata
Antonella Cirillo

Ciclo 2009-2011

Ne' i governi ove la nazione o direttamente o per via di rappresentanza entra nella discussione de' suoi interessi e nella formazione delle leggi, l'arma della parola è una potenza conservatrice dei diritti del cittadino, e aiutatrice nel tempo stesso della politica potestà, alla quale non basta l'esser forte nella saggezza delle sue operazioni, se non va forte egualmente nell'eloquenza de' suoi delegati [...]. Licurgo era solito di sacrificare alle Muse onde averle propizie nella sposizione delle sue leggi. Io non so quanto le Muse sorridano alla discussione e sanzione delle moderne; so bene che senza un linguaggio a tutti palese, a tutti limpido, evidentissimo, le leggi diventano non regola di doveri, ma semenzaio di fraudolenze e d'errori, e di liti e di dispute scandalose; so, a dir breve con Cicerone, che le armi fondano le repubbliche, l'eloquenza le custodisce, e vuolsi qui intendere per eloquenza una ben parlante Politica. Negli eterni conflitti dell'interesse particolare col generale la sola parola trova il contatto amichevole di questi estremi, la sola parola compone i lamenti della sempre inquieta e sempre difficile moltitudine, la sola parola sa concordare la volontà di chi comanda, colla volontà che obbedisce. La logica della forza non è atta che a fomentarne l'inimicizia; e fu sentenza di profondo uomo di stato quella di Sofocle nel Filottete, ove disse che non la mano, ma la lingua governa tutto fra gli uomini.

Vincenzo Monti, *Introduzione a Della necessità dell'eloquenza* (1804), in *Id., Prose varie*, Milano, 1841, pp. 251-252.

Indice

Introduzione	p.	7
Capitolo I		
<i>Il linguaggio amministrativo dall'Unità d'Italia ad oggi</i>	»	15
1. Lingua e unità nazionale	»	15
1.1. Questioni sociali alle origini della questione della lingua	»	18
1.2. La situazione sociolinguistica al momento dell'Unità	»	22
2. La lingua della burocrazia: un "tipo linguistico unitario"	»	28
3. Pratiche linguistiche tra pratiche burocratiche	»	31
4. Le insidie dell' <i>antilingua</i> : "effettuare" versus "fare"	»	39
5. Comunicazione pubblica e integrazione sociale	»	43
6. Gli anni Novanta del cambiamento	»	48
6.1. Tra innovazione e retorica dell'innovazione	»	55
6.2. Dal <i>governo</i> alla <i>governance</i> : verso il superamento del modello burocratico?	»	58
6.3. La comunicazione integrata ed "integrativa"	»	67
7. La "svolta linguistica" nelle organizzazioni complesse	»	75
Capitolo II		
<i>La riforma del linguaggio amministrativo</i>	»	85
1. Premessa. Un percorso incompiuto	»	85
2. Sociolinguistica dell'italiano burocratico	»	92
3. Per un'analisi linguistica dei testi amministrativi	»	98
4. Per un confronto internazionale sul tema	»	110
5. Il percorso giuridico della semplificazione del linguaggio amministrativo	»	115
5.1. Il "codice" dell'amministrazione digitale	»	125
5.2. La formazione "interrotta"	»	131
6. Leggibilità e comprensibilità dei testi amministrativi	»	137
6.1. Alcuni indicatori culturali	»	143
6.2. La <i>reading literacy</i>	»	147
7. L'autore dalla parte del destinatario	»	155
7.1. Principi e strategie di cooperazione testuale	»	157
7.2. Competenze linguistiche, sociolinguistiche, comunicative	»	162
Capitolo III		
<i>Analisi sociologica intorno alla conservatività del codice</i>	»	167
1. <i>Framework</i> teorico e obiettivi della ricerca	»	167
2. Disegno, fasi e metodologia della ricerca	»	171

3. Tra “concetti sensibilizzanti” e primi “indizi empirici”	»	179
3.1. Burocrazia e autoreferenzialità linguistica	»	181
3.2. La lingua del potere, il potere della lingua	»	189
3.3. La “gabbia” linguistica: il linguaggio delle leggi	»	193
3.4. La complessità dell’agire linguistico amministrativo	»	199
3.5. Ritualismo burocratico e “incapacità addestrata”	»	204
3.6. “Conflitto di ruoli” nella comunicazione esterna	»	208
3.7. Un codice di prestigio a difesa di poteri e privilegi	»	210
4. In sintesi, i termini della questione della lingua amministrativa	»	213

Capitolo IV

<i>Un’indagine empirica sugli ostacoli all’innovazione linguistica</i>	»	217
--	---	-----

1. Lo studio di un caso: il Comune di Pisa	»	217
2. Note epistemologiche e metodologiche	»	223
3. Dall’analisi testuale all’indagine comprendente: tecniche d’indagine	»	232
3.1. Analizzare i documenti amministrativi	»	233
3.2. Comprendere il punto di vista degli attori amministrativi	»	236
3.2.1. Il focus group	»	239
3.2.2. L’intervista in profondità	»	244
3.2.3. I resoconti formativi	»	249
4. I risultati emersi	»	253
4.1. L’inevitabile autoreferenzialità e complessità linguistica	»	253
4.2. Tra dovere d’ufficio e servizio pubblico	»	262
4.3. “Prigionieri dell’abitudine”	»	268
4.4. «Tutèlati e tutela il tuo ente»	»	274
5. Conclusioni. L’innovazione linguistica tra limiti strutturali e soggettivi	»	285

Appendice I

<i>Testi e riscritture a fronte</i>	»	293
-------------------------------------	---	-----

Appendice II

<i>Analisi di un resoconto formativo</i>	»	339
--	---	-----

Appendice III

<i>Le “Linee guida per la corretta redazione dei provvedimenti amministrativi” del Comune di Pisa</i>	»	343
---	---	-----

Riferimenti bibliografici	»	353
---------------------------	---	-----

Introduzione

Al centro dello studio che qui si presenta è una specifica varietà linguistica – il linguaggio amministrativo – intesa non soltanto come codice simbolico riproduttivo e rappresentativo della realtà sociale ma come *pratica sociale* mediante cui i parlanti esercitano il potere di interpretazione e di costruzione di mondi sociali possibili¹.

Nella storia delle lingue a questioni più prettamente linguistiche si sono sempre accompagnate questioni di ordine sociale e politico: essendo la lingua, secondo una celebre definizione romantica, “espressione dello spirito di un popolo” nella sua interezza, della sua visione e pratica del mondo²; e, nei termini propri della tradizione sociologica funzionalistica, un “fatto sociale” sempre in rapporto di interdipendenza con gli altri fatti sociali e con la totalità sociale.

Ragioni dell’intimo e profondo legame di interconnessione tra lingua e società sono da ricercarsi dunque nella stessa definizione di “lingua”, nelle sue origini e nelle sue funzioni. La lingua, in quanto espressione simbolica di una comunità di parlanti, risulta infatti ontologicamente e pragmaticamente cooriginaria alla sua fondazione e nel tempo intrattiene con il vivere comunitario un rapporto circolare di codeterminazione: ne riflette gli sviluppi storici ed evolve sulla base di eventi, riforme e tendenze che ne dettano il corso successivo e, contemporaneamente, in virtù del suo intrinseco “potenziale di razionalità”, essa agisce nella storia assegnandole direzioni annunciate e tracciate sul piano simbolico.

E così, nel passaggio “epocale” che in questa dissertazione interessa analizzare criticamente dal paradigma tradizionale di amministrazione pubblica “burocratica”, “autoreferenziale”, “bipolare” e “sovra-ordinata” al moderno modello di amministrazione “relazionale”, “colloquiale” e “condivisa”, il linguaggio amministrativo non si limita a riflettere processi di riorganizzazione e ristrutturazione istituzionale e dinamiche culturali già in atto; inteso

¹ Scrive a tal proposito l’antropologo linguistico Alessandro Duranti: «Nell’idea stessa che bisogna cambiare linguaggio (o meglio “registro” come direbbero i sociolinguisti) per parlare di argomenti diversi, c’è l’assunzione implicita di una forte corrispondenza tra parole e azione. Se per fare cose diverse occorrono linguaggi diversi, allora vuol dire che il linguaggio non è solo veicolo tramite il quale far viaggiare idee ma strumento fondamentale per l’attuazione di progetti di vita. Le forme e i contenuti del dire aiutano il parlante a rendere possibile diversi mondi, siano essi reali o possibili». Nella lingua parlata nella Samoa – fa notare l’autore – “fai” indica per esempio sia “dire” che “fare” e “uiga” sia “significato” che “azione”; la dimensione rappresentativa del linguaggio è dunque inscindibile da quella performativa. Cfr. A. Duranti, *Il fare del linguaggio*, «Quaderni del ramo d’oro», n. 6, 2004, pp. 149-179.

² W. von Humboldt, *Über die Verschiedenheit des menschlichen Sprachbaue* (1836), in *Gesammelte Schriften*, Bd. 7, hrsg. von A. Leitzmann, Deutsche Akademie der Wissenschaften, Berlin, 1907. Trad. it. di D. Di Cesare: *La diversità delle lingue*, Laterza, Roma-Bari, 1991.

più propriamente nei termini di “agire linguistico”, in tali fenomeni esso interviene piuttosto attivamente: assumendo pertanto un ruolo di prioritaria e indiscutibile rilevanza in funzione dell’avanzamento dei percorsi, tra loro strettamente interconnessi, di modernizzazione e democratizzazione dell’agire amministrativo e di cittadinanza inclusiva, partecipativa e attiva sui quali si concentra più specificamente il nostro interesse di studio.

La cornice teorica entro cui la ricerca trae le mosse e si sviluppa è costituita dunque dagli studi e dalle riflessioni sociologiche, classiche e moderne, prodotte intorno allo stretto rapporto di interdipendenza tra lingua e società, tra dimensione linguistico-simbolica e dinamica sociale. In particolare, i principali orientamenti teorici allo studio del linguaggio della pubblica amministrazione sono qui acquisiti dalla sociologia del linguaggio – specifica area disciplinare, nell’interdisciplinarietà degli studi sul linguaggio, che si occupa dell’«organizzazione sociale del comportamento linguistico»³, degli usi linguistici e degli atteggiamenti dei parlanti nei confronti di tali usi –; dalla sociologia della comunicazione pubblica e istituzionale – ambito di studio affermatosi nel nostro Paese tra le scienze della comunicazione a seguito dei rilevanti mutamenti legislativi, organizzativi e culturali intervenuti nel settore pubblico a partire dagli anni Novanta –; e dalla sociologia dell’organizzazione e della pubblica amministrazione per quanto concerne l’inquadramento dell’analisi dell’innovazione linguistica all’interno del più ampio processo di rinnovamento dell’agire organizzativo e, segnatamente, amministrativo.

Sulla base di sollecitazioni intellettuali provenienti da letture di cui si renderà conto nel prosieguo del lavoro, nonché di precise sollecitazioni empiriche che chiariremo più avanti, ci siamo in generale interrogati, da una parte, sul potere che la varietà linguistica cosiddetta “burocratica” esercita «nei processi di costruzione della realtà sociale, nella formazione delle rappresentazioni sociali e delle identità individuali e collettive, nonché nelle relazioni e interazioni che gli attori stabiliscono tra loro»; e dall’altra, sull’«influenza che sul linguaggio hanno le strutture sociali»⁴. Più concretamente, a partire dal riconoscimento della centralità dei processi discorsivi e delle dinamiche linguistiche improntate all’accessibilità e alla trasparenza dell’agire amministrativo nel cambiamento in senso democratico della struttura amministrativa, delle relazioni tra amministrazioni e cittadini e dunque della realtà sociale in generale, ci siamo posti l’obiettivo di comprendere in che senso, d’altra parte, la realtà organizzativa complessivamente considerata, nelle sue dimensioni strutturali e sog-

³ La definizione è tratta da J.A. Fishman, *The Sociology of Language*, Rowley, Mass, 1971. Trad. it.: *La sociologia del linguaggio*, Officina, Roma, 1975, p. 65.

⁴ F. Crespi, *Sociologia del linguaggio*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. VII.

gettive, intervenga nella conservazione di un determinato registro linguistico; che a sua volta, per effetto del rapporto circolare tra lingua e società richiamato in apertura, contribuisce alla legittimazione dell'esistente ostacolando pertanto processi innovativi e azioni riformistiche.

Volendo illustrare sinteticamente l'itinerario di ricerca percorso, nel *primo capitolo*, in seguito ad una ricostruzione storica del consolidamento della varietà linguistica burocratica a partire dalla nascita del moderno sistema amministrativo fino all'affermazione della comunicazione pubblica e quindi ai nostri giorni, l'area di ricerca è stata circoscritta ai mutamenti strutturali e culturali intervenuti nel settore pubblico negli ultimi decenni; con specifica attenzione ai cambiamenti più strettamente comunicativi intrapresi nell'ottica dell'abbandono di flussi comunicativi unidirezionali e asimmetrici tra amministrazioni e cittadini e dello sviluppo di processi comunicativi "di interesse generale", "di pubblica utilità" e "di servizio" strutturati secondo modalità relazionali bidirezionali, interattive e simmetriche. È nel contesto di tali cambiamenti – in parte intrapresi a livello legislativo, istituzionale e organizzativo, in parte sperimentati, in parte soltanto auspicati – che assume una fondamentale importanza lo studio dei limiti di natura linguistica che si frappongono all'innovazione amministrativa e alla partecipazione consapevole e riflessiva dei cittadini ai processi di *decision making* allargati e inclusivi.

I processi di democratizzazione esigono anzitutto che a una comunicazione intesa nel senso formale del termine, ossia come mera trasmissione del messaggio dall'emittente al ricevente, subentri una concezione sostanziale dell'azione comunicativa pubblica incentrata sulla prioritaria attenzione al "versante della comprensione" e dunque sull'efficacia e sulla riuscita dell'atto comunicativo. In assenza di un'effettiva comprensione e di una reale condivisione dei contenuti informativi da parte del destinatario, ogni atto comunicativo è destinato – sembrerebbe ovvio ma si vedrà come spesso non lo sia nella realtà organizzativa degli uffici pubblici – inevitabilmente a fallire. Da qui l'affermazione tra i moderni diritti di cittadinanza, accanto al diritto di accesso ai prodotti comunicativi pubblici e di partecipazione al procedimento amministrativo (legge 241/1990) e al diritto a un'informazione chiara e trasparente (legge 150/2000), del *diritto alla comprensione* di atti e testi amministrativi di interesse generale. Tuttavia affinché tale diritto possa essere realmente esercitato – in ottemperanza altresì al controverso principio della presunzione di conoscenza della legge ("ignorantia legis non excusat") –, le istituzioni pubbliche dal canto loro sono chiamate necessariamente ad assumere il *dovere civico di farsi capire*, adeguando la produzione dei testi alla loro ricezione e rispettando il principio di "cooperazione comunicativa" tra autore e let-

tore: in modo da ridurre il più possibile – ma, come si vedrà, non più di quanto sia possibile – il divario comunicativo esistente tra la lingua specialistica delle istituzioni e la lingua comune della generalità della popolazione e quindi la distanza relazionale tra istituzioni e cittadini.

Termini desueti e inutilmente astratti e specialistici, costruzioni sintattiche complesse e tortuose, scarsa attenzione per la progettazione testuale e per l'organizzazione logica delle informazioni, eccessiva formalità e pedissequa dipendenza del linguaggio amministrativo dal linguaggio delle leggi, ambiguità espressive, carenze e eccedenze informative sono tutti fattori linguistici e comunicativi che – come hanno messo opportunamente in risalto studi linguistici e sociolinguistici condotti negli ultimi decenni – ostacolano la comprensione effettiva e diffusa dei testi pubblici. Nel *secondo capitolo*, mediante un'analisi secondaria dei principali dati statistici disponibili sulla situazione culturale del nostro Paese, abbiamo inteso leggere tali “disfunzioni linguistiche” in connessione con alcuni problemi culturali della realtà nazionale al fine di comprendere l'entità del “dislivello comunicativo” tra istituzioni e cittadini. La stessa definizione socio-linguistica di linguaggio burocratico come sottocodice del codice giuridico nell'architettura dell'italiano contemporaneo, contraddistinto dagli elevati livelli di formalità della situazione comunicativa (“variabile diafasica”) e padroneggiato sostanzialmente in modo esclusivo dagli “addetti ai lavori” e da parlanti che occupano una posizione più alta nella scala di stratificazione sociale (“variabile diastratica”), è esemplificativa delle difficoltà di leggibilità e di comprensibilità che i testi amministrativi presentano in connessione con il contesto socio-culturale in cui essi svolgono la loro funzione supposta comunicativa.

Dallo studio linguistico dei testi amministrativi e dall'analisi congiunta della situazione culturale del Paese emergono gravi criticità nel rapporto della pubblica amministrazione con la cittadinanza che possono essere affrontate unicamente mediante interventi diretti e sostanziali nella progettazione, nella redazione e nella revisione della testualità pubblica. L'attenzione nell'ideazione degli atti linguistici istituzionali nei confronti del destinatario, e dei livelli di comprensione delle differenti tipologie di destinatario, diventa così, a livello “performativo”, strumento di cambiamento in senso democratico della struttura e delle relazioni sociali e quindi – si auspica che possa diventare –, a livello “espressivo”, riflesso di una struttura e di relazioni sociali democratiche.

Sul fronte politico-istituzionale nazionale, la promozione di un linguaggio maggiormente accessibile e trasparente come *condicio sine qua non* per la realizzazione di una società effettivamente democratica ha dato vita un ventennio fa, ancorché in ritardo rispetto ad altri

contesti pubblici internazionali, al percorso culturale, giuridico e formativo noto con l'espressione – non priva di ambiguità e non foriera di fraintendimenti e pregiudizi – di “semplificazione del linguaggio amministrativo”. Gli interventi e le misure adottate, sull'esempio delle politiche di *plainness* linguistica di origine statunitense, nella revisione della testualità pubblica, sulla base di indicazioni discendenti da direttive, disposizioni e progetti finalizzati ministeriali e da guide, manuali di stile e strumenti elettronici di ausilio alla scrittura rivolti appositamente ai dipendenti pubblici, hanno riscontrato nella realtà lavorativa degli uffici una serie di limiti di applicazione e di resistenze strutturali e culturali che abbiamo inteso porre come oggetto specifico di studio. L'obiettivo della ricerca è diventato dunque più precisamente quello di riuscire a individuare, mediante il confronto diretto con i *testi* e i *soggetti* amministrativi, i fattori sottostanti all'assunzione di un comportamento linguistico di tipo burocratico che, in quanto tali, fungono da ostacolo all'innovazione in senso democratico dell'agire amministrativo. Nonostante infatti nei corsi di formazione e nei laboratori di scrittura emergano – come attestano unanimemente i formatori impegnati nella scrittura amministrativa – una profonda sensibilità tra i dipendenti pubblici nei confronti dei problemi comunicativi e un atteggiamento, almeno in linea di principio, positivo nei confronti della semplificazione del linguaggio amministrativo, più forti si rivelano nella realtà organizzativa degli uffici gli ostacoli all'attuazione dei criteri di scrittura controllata ed efficace elaborati e proposti dagli esperti – comunicatori, linguisti e giuristi.

L'operazione che, in sintonia con gli obiettivi critici che si poneva la sociolinguistica in Italia ai suoi albori, abbiamo definito di “smascheramento” risponde innanzitutto a interessi di studio e professionali di chi scrive: direttamente impegnata nella progettazione e nella conduzione di attività formative in materia di scrittura e di semplificazione del linguaggio amministrativo presso enti pubblici. La ricerca prende le mosse infatti da bisogni conoscitivi sollecitati e maturati nel corso degli interventi formativi, dunque a diretto contatto con i soggetti amministrativi, chiamati oggi a farsi interpreti attivi del cambiamento; ed è finalizzata, tra l'altro, nei termini di osservazione “riflessiva”, ad offrire le indicazioni di contesto essenziali per una progettazione formativa “partecipata” e “situata” che possa rispondere più adeguatamente a bisogni formativi preliminarmente rilevati sul campo.

Trascorso un ventennio dalla pubblicazione del primo codice di stile a cura di Sabino Cassese (1993), si ritiene altresì che sia giunto il tempo opportuno per avviare indagini sullo stato dell'arte del percorso di miglioramento dell'efficacia e della qualità linguistica dei testi amministrativi e per tentare di comprenderne opportunità e limiti; quali conoscenze preliminari e necessarie al proseguimento di un percorso che emerge ancora alle sue prime fasi

sperimentali. In particolare, se le opportunità sono chiaramente annunciate dalle riforme in materia di informazione e comunicazione pubblica e dalla conseguente introduzione di strutture, professioni, strumenti e canali preposti all'attivazione e alla cura dei processi comunicativi, meno evidenti risultano al contrario le resistenze che la riforma linguistica incontra all'interno della realtà organizzativa della pubblica amministrazione.

Ad oggi non risulta che tale direzione di ricerca sia stata approfonditamente seguita sul piano empirico⁵; sebbene le sedi formative offrano spesso l'opportunità di rinvenire le motivazioni che spingono i dipendenti pubblici ad adottare determinati comportamenti linguistici e di ottenere, indirettamente, indicazioni sullo stato di avanzamento del percorso di innovazione linguistica. Sollecitati anche noi dalla raccolta di "indizi" empirici riscontrati nelle sedi formative, ma procedendo oltre, abbiamo inteso costruire un progetto di ricerca finalizzato ad analizzare in profondità, e dunque limitatamente a una specifica realtà amministrativa, comportamenti linguistici e, intorno a questi, opinioni, credenze, atteggiamenti diffusi tra gli attori amministrativi.

L'analisi condotta si inserisce naturalmente all'interno di una prospettiva di ricerca più ampia sul linguaggio della pubblica amministrazione che non potrebbe, anche in considerazione del carattere limitato degli strumenti, delle risorse e delle competenze a nostra disposizione, trovare alcun compimento in questa sede: sia l'analisi linguistica e sociolinguistica dei testi amministrativi sia l'analisi sociologica delle motivazioni che spingono gli attori amministrativi ad adottare un dato comportamento linguistico richiederebbero infatti sinergie intellettuali e operative diffuse a livello nazionale e l'impiego di differenti tecniche d'indagine – anche afferenti all'approccio metodologico quantitativo – capaci per esempio di cogliere dinamiche precipue in atto in realtà organizzative di piccole, medie e grandi dimensioni, territorialmente centrali e periferiche, del Nord, del Centro e del Sud, e appartenenti ai diversi livelli del vasto e complesso apparato amministrativo.

Riprendendo le fasi del lavoro compiuto, una volta individuate, mediante un approccio di studio prevalentemente sistemico-funzionalista, le funzioni della comunicazione pubblica e

⁵ Riguardo allo studio del linguaggio della pubblica amministrazione "dalla parte dell'emittente merita di essere segnalata a livello nazionale una ricerca empirica condotta sui "Contesti d'uso" da Matteo Viale (Università di Padova) e pubblicata in *Studi e ricerche sul linguaggio amministrativo*, Cleup, Padova, 2008. Nella ricerca è indagato, tramite questionario, il rapporto degli attori amministrativi con la scrittura amministrativa e il ruolo della formazione scolastica e dell'apprendimento di tipo "organizzativo" nell'assunzione di un determinato stile linguistico e infine l'atteggiamento dei dipendenti pubblici nei confronti delle politiche e degli interventi di semplificazione. Si tratta, a quanto ci risulta, dell'unica ricerca nel panorama nazionale che per alcuni aspetti persegue obiettivi conoscitivi molto vicini ai nostri; con percorsi, strumenti d'indagine e livelli di profondità differenti. Particolarmente utile inoltre per un confronto sul tema della semplificazione del linguaggio amministrativo vista dai dipendenti pubblici, il resoconto formativo di D. Zorzi, *Atteggiamento verso la semplificazione: alcuni punti di vista*, in «ITER LEGIS», gennaio-aprile 1998, pp. 275-284.

del linguaggio amministrativo nell'evoluzione del subsistema amministrativo e del sistema sociale complessivo (primo capitolo), e rilevate, accanto alle «funzioni manifeste», «le conseguenze inattese» e le «disfunzioni» dell'agire linguistico amministrativo (secondo capitolo), ci siamo proposti di indagare *i motivi per cui, nonostante le denunce e le riforme in materia di trasparenza e chiarezza comunicativa, la riforma linguistica della pubblica amministrazione stenti a compiere significativi passi in avanti* (terzo e quarto capitolo).

Nel *terzo capitolo* ci siamo dedicati ad alcuni approfondimenti teorici, supportati dalla raccolta di primi “dati” empirici, intorno alla conservatività del linguaggio in generale e del linguaggio delle istituzioni in particolare, alla ricerca di orientamenti utili ad una più corretta impostazione della ricerca empirica. La scelta di addentrarsi maggiormente nelle questioni linguistiche istituzionali e burocratiche ci ha consentito innanzitutto di prevedere come certi livelli di “autoreferenzialità linguistica” siano inevitabili in quanto necessari alla legittimazione istituzionale, all'esercizio del potere e al buon funzionamento della “macchina” amministrativa. Si tratta, a parere di chi scrive, di un’“avvertenza” fondamentale da cui muovere per non correre il rischio di pensare – e nelle attività di ricerca di invitare a pensare – al linguaggio burocratico come un codice “settoriale” e “di casta” che debba essere sostituito *sic et simpliciter* con un codice comunicativo condiviso; e per non confondere la semplificazione del linguaggio amministrativo con un'operazione semplicistica consistente nella mera traduzione dal “burocratese” ad una sorta di “lingua della strada”. Sono questi pregiudizi e stereotipi diffusi non soltanto, com'è più facilmente comprensibile, tra i cittadini utenti degli uffici pubblici alle prese con il difficile compito della comprensione, ma anche tra gli stessi formatori, in particolare laddove la programmazione dell'intervento formativo non tiene debitamente conto delle specificità e della complessità dei bisogni formativi che emergono esclusivamente a stretto contatto con la realtà organizzativa. I limiti, in termini di ricadute positive, delle cosiddette “linee guida”, laddove diffuse spesso proposte come “ricette” in grado di assicurare in ogni situazione il successo comunicativo, e dei corsi di formazione che sono proliferati a partire dagli anni Novanta sulla semplificazione del linguaggio amministrativo, diffusi come si suol dire a “macchia di leopardo”, in modo episodico e occasionale, sono in gran parte da addebitarsi proprio a una concezione della formazione come azione estranea alla realtà lavorativa e “calata dall'alto”.

Dallo studio di alcuni “concetti sensibilizzanti” tratti dalla letteratura sociologica e sociolinguistica prodotta sul tema è emersa una prima possibile “conclusione” teorica, ovviamente generale e generica, che è stata in seguito indagata dettagliatamente e approfondita sul piano empirico. La lingua della burocrazia, utilizzata per il raggiungimento di certi scopi

organizzativi, sembra rimanere intrappolata negli schemi della razionalità formale e nelle maglie strette della “gabbia d’acciaio” di weberiana memoria; sotto mutate e imprevedibili condizioni, rispetto a quelle previste dalla legge e dalle procedure organizzative interne, essa si rivela difatti inappropriata al perseguimento dei fini comunicativi e, nella sua rigidità, incapace dei necessari adattamenti richiesti dalle situazioni concrete e mutevoli. Il carattere formale e rituale di un dato comportamento linguistico pare prendere il sopravvento su qualsiasi considerazione di ordine sia strumentale sia valoriale; e la comunicazione esaurirsi nell’atto della trasmissione e prescindere dal raggiungimento effettivo degli scopi. Sulla funzione essenzialmente relazionale, comunicativa e “semiotica” del linguaggio prevarrebbe, secondo un noto processo di “trasposizione delle mete”, quella funzione formale – il comportamento linguistico fine a se stesso – atta ad alimentare l’autoreferenzialità essenziale alla stabilità del sistema amministrativo e politico e alla legittimazione del potere. Tali riflessioni trovano una loro conferma anche sul piano empirico, laddove, per esempio, i soggetti intervistati ammettono di essere innanzitutto preoccupati di tenere comportamenti ligi al “dovere d’ufficio” piuttosto che dell’effettiva comprensione dei testi; e in una serie di altre opinioni diffuse intorno all’inevitabilità dell’“agire linguistico” di tipo burocratico in virtù del suo carattere formale, tecnico, specialistico, professionale, prestigioso e autorevole.

Nel *quarto capitolo* si presenta infine l’analisi in profondità di uno specifico caso di studio selezionato sulla base, oltre che di ragioni di opportunità dettate dalle coordinate spaziotemporali della ricerca, della significatività delle esperienze formative intraprese negli ultimi anni tra gli enti locali – individuati quest’ultimi operativamente come unità d’analisi rilevante per le finalità della nostra ricerca nell’ambito della vasta e poliedrica realtà rappresentata dalla “pubblica amministrazione”. Si ritiene infatti che le condizioni di ricerca siano in tanto maggiormente favorevoli in relazione all’obiettivo conoscitivo che ci siamo prefissati – ossia, ripetiamo, quello di individuare le resistenze all’innovazione linguistica – in quelle realtà amministrative in cui un percorso di innovazione linguistica sia stato comunque intrapreso e in cui sia diffusa una certa consapevolezza del problema comunicativo.

Lo studio del singolo caso del Comune di Pisa, reso possibile da una lunga e assidua collaborazione universitaria alle attività formative dell’ente e dalla attenta e fattiva collaborazione di “mediatori istituzionali” alle attività di ricerca empirica, ci ha consentito di raccogliere informazioni assai utili – altrimenti non facilmente reperibili – alla comprensione delle più profonde resistenze, di carattere strutturale e di carattere soggettivo, che si frappongono all’innovazione linguistica; per una sintesi delle quali si rinvia alle conclusioni – ovviamente aperte – di questo lavoro.

Capitolo I

Il linguaggio amministrativo dall'Unità d'Italia a oggi

1. Lingua e unità nazionale

La secolare “questione della lingua”, su cui soprattutto a partire dal Cinquecento erano intervenuti e si erano confrontati letterati, politici e intellettuali italiani¹, si riproponeva nei giorni dell'Unità d'Italia come problema consustanziale a quello dell'unificazione politico-amministrativa. In un paese contraddistinto da una estrema frammentazione territoriale e linguistica e da una profonda disomogeneità di condizioni storiche, economiche e socio-culturali, l'adozione di una lingua comune rappresentava senz'altro il primo passo fondamentale verso il superamento dei tanti dualismi che di fatto corrodevano la penisola (in particolare Nord-Sud, città-campagna, ceti colti-ceti incolti) e verso la formazione di una prima salda coscienza politica nazionale². Ma, d'altra parte, era parimenti evidente come la stessa unità linguistica si sarebbe potuta ottenere soltanto congiuntamente e per effetto di un reale processo di unificazione politico-amministrativa.

Il nazionalismo linguistico risorgimentale – inteso come aspirazione nelle politiche culturali pre-unitarie all'omogeneità negli abiti e nei caratteri linguistici subnazionali – si fondeva così con la rivendicazione dell'autonomia politica della nazione e acquistava «valore concretamente politico»: divenendo «segno e simbolo di unità nazionale»³; l'ideale della lingua comune, intrinsecamente collegato al principio di nazionalità, contribuiva e insieme traeva alimento dallo sviluppo di un'embrionale coscienza collettiva unitaria.

Il neonato Stato unitario, impegnato a portare avanti il progetto di accentramento amministrativo, dotandosi di un apparato organizzativo capillarmente diffuso su tutto il territorio nazionale, si faceva interprete attivo – sebbene, come è noto, in modo più o meno di-

¹ La nascita della “questione della lingua” viene in realtà fatta risalire al *De vulgari eloquentia* (1303-05), il trattato in cui Dante propone il volgare come lingua “illustre”, “cardinale”, “regale e curiale” degna di assurgere a lingua letteraria. La superiorità della lingua popolare risiederebbe innanzitutto nel fatto che essa, a differenza delle lingue grammaticali, coincide con la lingua materna, primaria e naturale, che tutti gli uomini apprendono nei primi anni della loro vita e che dunque già condividono. Essa sarebbe l'unica lingua in grado di assicurare pertanto unità linguistica, culturale e politica. Per approfondimenti sulla “questione della lingua” si rinvia, tra i tanti, al testo di Claudio Marazzini, *Da Dante alla lingua selvaggia. Sette secoli di dibattiti sull'italiano*, Carocci, Roma, 2009 (1^a ed. 1999).

² In occasione della celebrazione dei Centocinquant'anni dell'Unità d'Italia il 2-4 dicembre 2010 si è tenuta a Firenze la IX edizione del Convegno Asli (Associazione per la Storia della lingua italiana) in collaborazione con l'Accademia della Crusca e con l'alto patronato del Presidente della Repubblica. Gli atti sono pubblicati in: A. Nesi, S. Morgana, N. Maraschio, a cura di, *Storia della lingua italiana e Storia dell'Italia unita. L'italiano e lo stato nazionale*, Franco Cesati Editore, Firenze, 2011.

³ T. De Mauro, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 1972 (1^a ed. 1963), p. 4.

scutibile – della difficile transizione dagli assetti comunitari alla moderna società nazionale. L'unificazione linguistica, contemplata nel programma e nell'azione politico-istituzionale complessiva, accanto all'unificazione legislativa e amministrativa, allo sviluppo delle infrastrutture pubbliche e alle politiche educative e culturali di scolarizzazione di massa, emergeva come strumento fondamentale di edificazione della società moderna: da ottenersi appunto mediante l'inclusione e il coinvolgimento delle classi subalterne di ogni parte d'Italia.

In assenza di una lingua che potesse dirsi effettivamente “nazionale” – sebbene celebrata da letterati e patrioti, essa era infatti ancora «straniera in patria» (De Mauro) –, durante gli anni del compimento dell'unità nazionale si discuteva del ruolo determinante che avrebbero comunque esercitato in direzione di un'ampia partecipazione al processo di costruzione dell'identità nazionale un ceto intellettuale unitario, una cultura egemone e una lingua colta. Scriverà a tal proposito Antonio Gramsci durante gli anni della prigionia: «ogni qualvolta che affiora, in un modo o nell'altro, la quistione della lingua, significa che si sta imponendo una serie di altri problemi: la formazione e l'allargamento della classe dirigente, la necessità di stabilire rapporti più intimi e sicuri tra gruppi dirigenti e la massa popolare-nazionale, cioè di riorganizzare l'egemonia culturale»⁴.

Le questioni della lingua sono dunque questioni “essenzialmente” sociali: nei dibattiti sulla lingua, dibattendo del *medium* linguistico, contemporaneamente si discute di possibili ordinamenti del mondo e di possibili ordini sociali, di riproduzione e strutturazione di relazioni sociali, di fondazione di unità comunitarie e sociali. La lingua, in virtù della sua funzione di mediazione simbolica, è infatti costitutiva delle stesse società umane. Ricorderemo per inciso che il linguista francese E. Benveniste alla facoltà esclusivamente umana del linguaggio riconosceva anzitutto il «potere coesivo che di un aggregato di individui fa una comunità e che crea la possibilità stessa della produzione e della sussistenza collettiva»⁵.

Anche Ferdinand Tönnies, agli albori della sociologia, notava come la lingua fosse non soltanto un «mezzo o strumento per farsi capire», ma innanzitutto «comprensione vivente [*consensus*], e al tempo stesso contenuto e forma della comprensione. Similmente a tutti gli altri moti espressivi consapevoli, la sua espressione è conseguenza spontanea di sentimenti profondi e di pensieri predominanti». All'interno della comunità, in cui è il legame della volontà essenziale (*Wesenwille*) a tenere uniti i membri in una totalità organica, «non serve

⁴ A. Gramsci, *Quaderno 29. Note sullo studio della grammatica* (1935), in *Id., Quaderni del carcere*, vol. III, Einaudi, Torino, 2001 (1^a ed. 1975), p. 2346.

⁵ É. Benveniste, *Problèmes de linguistique générale II*, Gallimard, Paris, 1974. Trad. it. *Problemi di linguistica generale II*, il Saggiatore, Milano, 1985, pp. 94-97.

l'intenzione di farsi comprendere, quasi che essa fosse un mezzo artificiale alla cui base vi sia un'incomprensione naturale»⁶. La "lingua materna", espressione simbolica della volontà comune, agisce come sistema di significazione alla base della comprensione naturale tra madre e figlio e tra membri della comunità e fondativo della stessa unità biologica e spirituale del vivere sociale.

Il passaggio dalle forme associative pre-moderne, solidamente ancorate a uno spazio geografico ben delimitato e tenute insieme da legami e vincoli sociali naturali e spontanei, al nuovo contesto di compresenza nazionale da organizzare e amministrare sulla base di grandi distanze fisiche e "spirituali", richiedeva nuovi razionalismi linguistici che potessero riflettere e insieme porre in essere nuove forme di solidarietà, nuove formazioni sociali.

La *questione della lingua* che si riproponeva nel nostro Paese durante il processo di unificazione nazionale era essenzialmente una delle questioni sociali e politiche più impellenti che le istituzioni del neonato Stato unitario erano chiamate ad affrontare all'interno del vasto e articolato programma di unificazione politico-amministrativa e di modernizzazione degli assetti sociali. L'Italia nel 1861 era ancora un paese essenzialmente agricolo e «di comunità». La comunità, intesa contemporaneamente come «struttura materiale e infrastruttura dello spirito», come prassi e pensiero, come luogo dai confini fisici regionali ben delimitati e cultura comunitaria, rallentava – e, come si sa, per certi versi, nelle sue persistenze e "nostalgie" moderne tuttora continua a rallentare – il «trascendimento localistico» in nome della «cittadinanza universalistica»⁷, rendendo assai difficile e faticosa la transizione verso la modernità. Chiusura, separatezza e autoreferenzialità apparivano quali risvolti negativi di un vivere comunitario tradizionale che si opponevano allo sviluppo di forme di solidarietà organica e di responsabilità collettiva richieste in vista del processo di unificazione nazionale.

⁶ F. Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*, Reissad, Leipzig, 1887. Trad. it. di G. Giordano a cura di R. Treves: *Comunità e società*, Comunità, Milano, 1963, p. 63. Quella del sociologo tedesco è una concezione del linguaggio non meramente strumentale ma essenzialista e ontologica che richiama alla mente le teorie filosofiche presocratiche e bibliche sull'intimo rapporto di cooriginarietà tra essere e linguaggio. Nella teoria creazionistica della tradizione cristiana è attraverso la parola (*dabar*) che Dio crea il mondo ed entra in relazione con la comunità degli uomini: un evento linguistico è alle origini del creato. Similmente, eventi linguistici intramondani risultano intrinsecamente collegati alla fondazione delle comunità degli uomini, di quelle primitive e moderne. Sia in epoca romantica che nelle teorie filosofiche sviluppatesi sul linguaggio nel Novecento si riprenderà e verrà approfondito l'intimo legame tra essere e linguaggio. Tra tutti, Martin Heidegger intenderà il linguaggio come «casa dell'essere» e «dimora dell'uomo»: solo in quanto gettato in un orizzonte linguistico già dato, all'esserci è offerta la possibilità di ascoltare e prendere parte al linguaggio, partecipare della verità che esso disvela e condividerla con gli altri. Cfr. M. Heidegger, *Brief über den Humanismus*, in *Platons Lehre von der Wahrheit* (1942), Francke, Bern, 1947. Trad. it. di F. Volpi: *Lettera sull'umanesimo*, Segnavia, Adelphi, Milano, 1987.

⁷ M.A. Toscano, *Prove di società. Come uscire dallo stile pubblico «all'italiana»*, Donzelli, Roma, 2011, p. 8.

Nella «ricerca di una società possibile»⁸, a livello teorico e a livello sperimentale, a livello ideologico e a livello pratico, la burocrazia statale giocò un ruolo indubbiamente fondamentale: lo Stato si fece infatti «promotore di società, agente di socializzazione e politico sociale», «interprete dell'istanza di società e di modernità»⁹. Suo prioritario compito istituzionale e obbligo morale fu, in assenza di un "popolo" e di una partecipazione popolare al processo di costruzione dell'unità nazionale, quello di porre le condizioni di base, organizzative e ideali, per una partecipazione collettiva alla costruzione dell'assetto sociale unitario, alla ricerca del bene comune, allo sviluppo di un'etica pubblica.

Il popolo doveva innanzitutto essere formato e dotato di strumenti espressivi e comunicativi affinché potesse partecipare all'edificazione della società moderna. Pertanto, una delle prime questioni che lo Stato appena costituito si trovava ad affrontare nel governo e nell'amministrazione delle diverse realtà territoriali, nella sua «opera razionalizzatrice»¹⁰, verteva sugli ostacoli alla formazione di una lingua unica, rappresentati innanzitutto dalla ricchezza vitale e pullulante dei dialetti comunitari e delle culture che essi esprimevano – e che, nell'esprimere, rivendicavano – contro l'omogeneizzazione e il livellamento linguistico. Le «lingue materne» parlate nei ristretti confini delle comunità regionali – in virtù del legame profondo che intrattengono con il luogo fisico e lo spirito originario della comunità – opponevano infatti una tenace resistenza ai tentativi istituzionali di creazione di un'unica e solida "infrastruttura linguistica" che fungesse da collante sociale e culturale dell'intera società nazionale.

Ma il progetto dell'unità linguistica obbediva nello stesso tempo alle logiche accentratrici e standardizzatrici funzionali al governo più efficace e sapiente della cosa pubblica. Sol tanto dinanzi a un tessuto socio-culturale omogeneo – quantomeno formalmente –, lo Stato burocratico avrebbe infatti potuto applicare procedure impersonali e neutrali ed esercitare nel modo più "razionale" possibile il suo potere legale.

1.1. Questioni sociali alle origini della questione della lingua

Finanche i dibattiti cinquecenteschi intorno all'individuazione di una norma e di una identità linguistica per la letteratura e la scrittura colta non avevano riguardato unicamente argomenti letterari. Già a quel tempo voci autorevoli si erano levate in merito all'importanza che avrebbe potuto rivestire l'utilizzo di un codice linguistico unitario e caratterizza-

⁸ *Ivi*, p. 6.

⁹ *Ivi*, p. 49.

¹⁰ *Ivi*, p. 71.

to da una minore distanza tra scritto e parlato nel colmare il divario socio-culturale venutosi a creare tra la lingua della ristretta fascia di persone colte e quella della larga fascia della popolazione, tra la lingua delle situazioni ufficiali e solenni e quella d'uso comune e quotidiano.

Ricorderemo per esempio che nel 1530 Francesco Guicciardini in uno dei suoi più noti *Ricordi politici e civili* denunciava l'oscurità comunicativa che avvolge il «palazzo», sede del potere politico-amministrativo, polemicamente contrapposto alla «piazza», emblema della vita sociale ed economica della popolazione:

Non vi maravigliate che non si sappino le cose delle età passate, non quelle che si fanno nelle provincie o luoghi lontani: perché, se considerate bene, non s'ha vera notizia delle presenti, non di quelle che giornalmente si fanno in una medesima città; e spesso tra 'l palazzo e la piazza è una nebbia sì folta o uno muro sì grosso che, non vi penetrando l'occhio degli uomini, tanto sa el popolo di quello che fa chi governa o della ragione perché lo fa, quanto delle cose che fanno in India» (*Ricordi*, 141). E annoteremo ancora che solo qualche anno dopo l'umanista fiorentino Benedetto Varchi definiva il linguaggio utilizzato negli uffici pubblici un codice criptico, «un gergo a uso di lingua furfantina molto strano (*Storia fiorentina*, XVI, 4).

Le riflessioni dei letterati dell'epoca non erano dunque esenti da preoccupazioni di carattere socio-politico e vi trovavano largo spazio denunce e proteste contro l'utilizzo di codici settoriali altamente indiziati per la loro farraginosità, opacità, inaccessibilità al vasto pubblico.

Considerazioni del medesimo genere avevano sollecitato a partire dal tardo Medioevo l'introduzione del volgare nelle cancellerie. Al fine di ricercare soluzioni al problema dell'incomprensibilità della testualità pubblica da parte di larghi strati della società, notai e cancellieri ricorsero al volgare, e nella forma municipale e in quella latinizzata, per la redazione dei statuti cittadini e di postille e commenti ai documenti ufficialmente ancora scritti in latino – seppure già in un latino meno aderente alla norma grammaticale classica. Da lingua orale praticata dai banditori per la divulgazione delle disposizioni pubbliche ai cittadini, “la lingua del popolo” diventò progressivamente anche lingua scritta e con valore legale. Il volgare municipale assurse così nella storia della lingua italiana a modello linguistico istituzionale da imitare: nel Duecento e nel Trecento l'affermazione di una cultura che non esagereremo a definire “di servizio” aveva condotto negli uffici alla ricerca e all'adozione di un linguaggio che rendesse le comunicazioni accessibili a maggiori strati della popolazione.

Negli anni successivi l'uso scritto del volgare in atti notarili, grida, decreti, statuti e bandi si intensificò notevolmente. Tuttavia, come ricorda Gramsci, già con la caduta dei Co-

muni e l'avvento dei principati «una casta di governo staccata dal popolo, cristallizza questo volgare, allo stesso modo che si era cristallizzato il latino letterario. L'italiano è di nuovo una lingua scritta e non parlata, dei dotti e non della nazione»¹¹.

Nel Quattrocento fanno la loro comparsa le cosiddette “koinè cancelleresche” regionali e sovra-regionali: ovverosia formazioni linguistiche ibride e “diatopicamente”¹² marcate, in cui accanto al latino della tradizione giuridica e curiale confluivano tratti della lingua locale e di quella fiorentina – quest'ultima il modello linguistico letterario per eccellenza non troppo distante dalla lingua parlata dal popolo fiorentino; alla cui diffusione un contributo decisivo diedero mercanti e funzionari in viaggio per la penisola e, naturalmente, l'avvento della stampa. Tuttavia, la maggiore omogeneizzazione linguistica tra le lingue degli uffici pubblici municipali e regionali, sebbene segnasse una tappa importante nel percorso di formazione della lingua nazionale – e contemporaneamente di un particolare registro linguistico –, lasciava irrisolto il problema della distanza della lingua “alta” e ufficiale dalle lingue “basse” e comunemente parlate nella vita quotidiana e pratica. L'italiano era fondamentalmente padroneggiato da cerchie ristrette di dotti e utilizzato in contesti e situazioni ufficiali e solenni e per lo più soltanto nelle scritture.

Inoltre, con la dominazione spagnola prima e francese in seguito, la lingua degli uffici, arricchendosi di numerosi forestierismi provenienti dal lessico politico-amministrativo “più prestigioso” e di più lunga tradizione degli Stati invasori (“giunta” da “junta”, disguido” da “descuido”), si allontanava ancor di più dalla lingua della comunicazione quotidiana. Risale ai tempi della conquista napoleonica l'ingresso nella lingua italiana dello stesso termine “burocrazia”, ripreso dal francese *bureaucratie*, a sua volta derivante da *bureau* (“ufficio”) e dal termine greco *krátos* (“potere”); e di altri «francesismi sformati» comunemente considerati di «zecca italiana», come quelli riportati da Edmondo De Amicis con toni umoristici e altrettanto preoccupati nella sua guida popolare al «buon italiano»: «circostanziare, debuttare, decampare, defezionare, dettagliare, dilazionare, formalizzare, neglientare, rivoluzionare, terrorizzare» e molti altri ancora provenienti prevalentemente dal gergo militare francese e dall'introduzione dei Codici napoleonici¹³.

Secondo quanto riportano gli intellettuali umanisti dell'Ottocento, nel Sei-Settecento, per effetto della profonda crisi della civiltà classica, si registra un vero e proprio “imbarba-

¹¹ Gramsci, *op. cit.*, vol. I, p. 355.

¹² In sociolinguistica la variabile “diatopica” indica il rapporto di variazione della lingua rispetto allo spazio geografico. Cfr. G. Berruto, *Le varietà del repertorio*, in A. Sobrero (a cura di), *Introduzione all'italiano contemporaneo. La variazione e gli usi*, vol. II, Laterza, Roma-Bari, 1993.

¹³ E. De Amicis, *L'idioma gentile*, Fratelli Treves, Milano, 1905; ed. cit.: Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2006, p. 290.

rimento” e “inquinamento” dell’“idioma gentile”. Tra le prese di posizione pre-unitarie contrarie all’ingresso dei forestierismi nella lingua italiana, sebbene distinta dalle posizioni puriste più intransigenti, famosa l’invettiva di Vincenzo Monti «contra il barbaro dialetto miseramente introdotto nelle pubbliche amministrazioni, ove penne sciaguratissime propagano e consacrano tutto il di l’ignominia del nostro idioma»¹⁴. La parola, definita dal “principe dell’italica poesia” «abito del pensiero», sulla bocca e nelle mani di chi scrive e parla «viziosamente» rischiava al contrario di mascherare il pensiero e degenerare in menzogna.

Anche all’interno degli stessi uffici pubblici non mancarono critiche accese contro lo stato di corruzione in cui versava la lingua italiana e in particolare contro la prolissità, l’oscurità e la sgradevolezza dell’italiano burocratico. Il funzionario lombardo-veneto Giuseppe Dembscher, nel suggerire alcuni criteri regolativi per migliorare lo stile di scrittura delle cancellerie, invitava a limitare l’uso dei termini stranieri ai soli casi di necessità. Sarà possibile produrre testi chiari e comprensibili – scriveva il funzionario delle pubbliche costruzioni – solo «se si eviteranno i vocaboli di multiforme significato; se la costruzione sarà la più semplice possibile; se i periodi saranno brevi; se non si adopereranno voci nuove o straniere che in caso di assoluta necessità». I funzionari hanno «il massimo bisogno, come il massimo dovere, di spiegarsi in guisa che certamente, e senza il più lieve equivoco intendere si possa quello che ebbero in pensiero di dire»¹⁵.

La purezza e il prestigio della lingua italiana dovevano essere salvaguardati dallo “stile gonfio”¹⁶, ampolloso, barocco e artificioso con cui venivano rese vaghe, ambigue e complicate le leggi. Secondo quanto riportato da Piero Calamandrei durante i lavori preparatori dell’Assemblea Costituente, Ugo Foscolo, incaricato nel 1801 dal Ministero della guerra della Repubblica Cisalpina di progettare un codice penale militare, annunciò che nel redigerlo avrebbe utilizzato «uno stile rapido, calzante, conciso, che non [lasciasse] pretesto all’interpretazione delle parole, osservando che assai giureconsulti grandi anni e assai tomi

¹⁴ V. Monti, *Introduzione a Della necessità dell’eloquenza* (1804), in *Id., Prose varie*, presso Giovanni Resnati e Gius. Bernardoni di Gio., Milano, 1841, p. 253.

¹⁵ G. Dembscher, *Manuale, o si guida per migliorare lo stile di cancelleria*, Destefanis, Milano, 1830, cit. in S. Scotti Morgana, *Letterati, burocrati e lingua della burocrazia nel primo Ottocento*, in «Studi linguistici italiani», 10, 1984, pp. 44-75 (cit. pp. 64-66). Si ricordano inoltre altri famosi testi dedicati all’argomento: *L’Elenco di alcune parole oggidì frequentemente in uso, le quali non sono ne’ vocabolari italiani* di Giuseppe Bernardoni (1812), il *Vocabolario di parole e modi errati che sono comunemente in uso specialmente negli uffizi di Pubblica Amministrazione* di Filippo Ugolini (1848) e il *Lessico dell’infima e corrotta italianità* di Pietro Fanfani e Costantino Arlia (1881).

¹⁶ L’espressione è di Montesquieu, il quale nello *Spirito delle leggi* ammonisce: «Le leggi non debbono essere sottili; sono fatte per persone di mezzano intendimento; non sono esse un’arte di logica, ma la semplice ragione d’un padre di famiglia». Cfr. C.L. de Secondat barone di Montesquieu, *De l’esprit des lois*, Barillot et fils, Gènevè, 1748. Trad. it: *Lo spirito delle leggi*, vol. III, per Giovanni Silvestri, Milano, 1838, Libro XXIX, cap. XVI, p. 333.

spesero per commentare leggi confusamente scritte. Si baderà ancora a una religiosa esattezza della lingua italiana»¹⁷.

Foscolo mostrava di essere in linea con il pensiero del giurista illuminista Cesare Beccaria, il quale nei *Delitti e delle pene* (1764) nell'ottica della prevenzione dei delitti aveva più volte denunciato l'oscurità delle leggi, scritte «in una lingua straniera al popolo» che pone il cittadino nelle condizioni di essere «in dipendenza di alcuni pochi, non potendo giudicar da se stesso qual sarebbe l'esito della sua libertà, o dei suoi membri, in una lingua che formi di un libro solenne e pubblico un quasi privato e domestico». Al contrario, aveva osservato il giurista «quanto maggiore sarà il numero di quelli che intenderanno e avranno fralle mani il caro codice delle leggi, tanto men frequenti saranno i delitti, perché non v'ha dubbio che l'ignoranza e l'incertezza delle pene aiutino l'eloquenza delle passioni»¹⁸.

1.2. La situazione sociolinguistica al momento dell'Unità

Dopo alterne vicende intellettuali, la questione della lingua riemerge come questione eminentemente sociale nell'ambito del processo risorgimentale che porterà alla fondazione del Regno d'Italia: l'assenza di una lingua letteraria vicina all'uso comune, sul modello delle altre nazioni europee, di un'unica lingua giuridica e burocratica¹⁹ e di un'unica lingua d'uso comune padroneggiata dalla maggioranza della popolazione dalle Alpi alla Sicilia, che potesse pertanto superare le barriere comunicative geografiche e socio-culturali presenti nella penisola, ostacolava di fatto lo sviluppo di quell'identità nazionale essenziale per un effettivo processo di unificazione. Tuttavia, secondo quel rapporto già richiamato di intima circolarità tra lingua e società, la stessa suddivisione della penisola in varie e disparate unità politiche e le diseguaglianze economiche e sociali, che la rivoluzione industriale aveva contribuito ad accrescere, alimentavano la persistenza del mosaico dei dialetti a discapito di una lingua panitaliana che non trovava le condizioni di base strutturali e simboliche per affermarsi. Nei decenni precedenti l'Unità, il dialetto godeva ancora di un forte prestigio linguistico e sociale: era utilizzato dagli strati popolari ma anche da quelli colti, dalle aristocrazie e dalle borghesie, nelle situazioni informali e più trascurate ma anche in quelle formali ed ufficiali. Racconta Tullio De Mauro che finanche il primo re di Italia, Vittorio Emanuele, si esprimeva in dialetto con i suoi ministri.

¹⁷ Assemblea Costituente, Atti, III, Discussioni, Camera dei deputati, Roma, 1947, p. 1743.

¹⁸ C. Beccaria, *Oscurità delle leggi*, in *Id., Dei delitti e delle pene*, a cura di R. Fabietti, Mursia, Milano, 1973, cap. V.

¹⁹ Si veda anzitutto C. Marazzini, *Plurilinguismo giuridico e burocratico prima dell'Unità d'Italia*, in «Plurilinguismo», 3, 1996, pp. 69-82.

Secondo le stime elaborate da De Mauro sulla base dei dati del primo censimento Istat, nel 1861 erano in grado di parlare e capire la lingua italiana di base toscana solo il 2,5% dei cittadini italiani sopra i 5 anni di età (630.000 su 25.000.000 di abitanti): una esigua minoranza della popolazione italiana dunque; per lo più toscani (400.000) – ossia italofoeni dalla nascita –, gli abitanti di Roma (70.000) – in possesso di un uso più o meno corretto della lingua italiana per la vicinanza morfologica, fonologica e lessicale della lingua locale a quella comune e la maggiore diffusione nella capitale di istituti scolastici popolari – e i pochi alfabetizzati delle altre città italiane (160.000)²⁰. Nelle scuole, in particolare in quelle rurali, i maestri continuavano a svolgere le loro lezioni nei vari dialetti: sia per venire incontro alle esigenze degli allievi in grado di comprendere unicamente la lingua locale, sia perché molti di essi non dimostravano ancora un livello adeguato di padronanza della lingua letteraria; anche a causa della scarsa mobilità geografica e della misera retribuzione, che quando non obbligava gli insegnanti a svolgere ulteriori lavori non incentivava certamente processi di riqualificazione professionale.

Stante agli stessi dati Istat, circa il 78% degli italiani adulti non sapeva né leggere né scrivere²¹; percentuale che saliva al 90% in alcune zone del Mezzogiorno e al 100% nel caso delle donne. La lingua scritta risultava ancora appannaggio esclusivo dei ceti colti e benestanti e dunque contrassegno di classe; mentre il resto della popolazione continuava a servirsi del sempre vivo e vitale dialetto per comunicare nella vita quotidiana. Neppure quel 20% di popolazione alfabetizzata poteva in realtà definirsi realmente tale: essendo necessaria, secondo quanto rileva De Mauro sulla base dell'inchiesta Corradini condotta in Italia nei primi anni del Novecento, la frequenza di almeno qualche anno della scuola post-elementare per acquisire un possesso reale della capacità di leggere e scrivere e una padronanza accettabile e duratura della lingua.

²⁰ T. De Mauro, *Storia linguistica dell'Italia unita*, cit. Nel 1982 Arrigo Castellani, proponendo una correzione dei dati riportati da De Mauro, conclude “più ottimisticamente” che al momento dell'Unità d'Italia erano in grado di capire e leggere l'italiano 2.200.000 abitanti su una popolazione di 25 milioni di abitanti (il 9,52%). Cfr. A. Castellani, *Quanti erano gli italofoeni nel 1861?*, in «Studi linguistici italiani», 8, 1982, pp. 105-129. Si tratta, come ha opportunamente sottolineato Francesco Bruni, di dati anch'essi discutibili in quanto trascurano la presenza non facilmente rilevabile degli italiani regionali o dialetti italianizzati, di situazioni di bilinguismo (italiano e dialetto) e di diversi livelli di competenza linguistica. Non si distingue per esempio tra una *competenza attiva* (capacità di produrre atti linguistici appropriati) e una *competenza passiva* (capacità di comprendere atti linguistici prodotti da un interlocutore). Solo a partire dal censimento del 1951 si iniziò inoltre a operare una distinzione tra “semianalfabeti”, “analfabeti” e “alfabeti” a pieno titolo. Si rimanda per approfondimenti a F. Bruni (a cura di), *L'italiano nelle regioni. Storia della lingua italiana*, Garzanti, Milano, 1996.

²¹ Come emerge dalla comparazione con altri paesi europei, negli stessi anni in Svezia la percentuale di analfabeti si aggira intorno al 10%, in Prussia al 20%, in Inghilterra e Svizzera al 30%, in Austria e Francia al 40%, in Spagna al 75%, in Russia al 90%.

Nella situazione linguistica dell'Italia unitaria «si palesavano – pertanto – le profonde fratture che nel corso storico si erano create non solo tra regione e regione ma anche tra l'una e l'altra classe sociale»²². Lo squilibrio linguistico riproduceva fedelmente il divario economico-culturale tra Nord e Sud del Paese e lo stato di diseguaglianza sociale tra classi egemone e classi subalterne.

In un contesto di diffuso analfabetismo e di notevole frammentazione linguistica, la pubblica amministrazione del nuovo Stato unitario per adempiere alle proprie funzioni era chiamata ad affrontare i problemi comunicativi sia sul fronte esterno della ricezione delle informazioni che su quello interno della produzione. Si doveva, per un verso, intervenire a favore dello sviluppo delle competenze linguistiche degli italiani, in particolare mediante la lotta all'analfabetismo e incentivando l'abbandono dei dialetti in nome della lingua unitaria, e per l'altro uniformare e rendere maggiormente comprensibili al più vasto pubblico i documenti di interesse comune prodotti.

I testi amministrativi, per la loro funzione prevalentemente informativa e regolativa, ossia in quanto rivolti a trasmettere notizie e conoscenze e a disciplinare la vita quotidiana e pratica dei cittadini, ed essendo altresì il principale veicolo di erogazione dei servizi pubblici, avrebbero rappresentato i primi testi in lingua italiana con cui la maggior parte della popolazione sarebbe entrata in contatto. Essi dovettero rivestire all'epoca una vera e propria funzione pedagogica nella divulgazione e nel consolidamento di «un tipo linguistico unitario» (De Mauro). Nonostante, come testimoniano i dati riportati, fatta eccezione per il ceto burocratico e i ceti colti, la popolazione rimanesse ancora prevalentemente dialettofona e analfabeta.

Una volta “fatta l'Italia”, gli interventi ministeriali in materia di unificazione e di istituzionalizzazione della lingua unitaria dovevano mirare – come recitava la celebre frase che si fa risalire a Massimo D'Azeglio – a “fare gli italiani”. E così nel 1868 il ministro della Pubblica istruzione Emilio Broglio incarica Alessandro Manzoni, dal 1827 socio corrispondente dell'Accademia della Crusca²³, di presiedere la commissione istituita con il compito

²² De Mauro, *Storia linguistica*, cit., p. 45. Si veda anche: B. Migliorini, *Storia della lingua italiana*, Sansoni, Firenze, 1960; P. Trifone, L. Serianni (a cura di), *Storia della lingua italiana*, 3 voll., Einaudi, Torino, 1993-1994; P.V. Mengaldo, *Storia della lingua italiana*, il Mulino, Bologna, 1994; P. Trifone, *Lingua e identità. Una storia sociale dell'italiano*, Carocci, Roma, 2006.

²³ L'Accademia della Crusca, nata a Firenze alla fine del '500 e pubblicato il primo Vocabolario della lingua italiana nel 1612, era stata soppressa (fusa nell'Accademia fiorentina) da Pietro Leopoldo nel 1783 e ripristinata sotto Napoleone nel 1811. Nel 1863 l'Accademia pubblicava il primo volume della Quinta edizione del Vocabolario, interrotta poi con regio decreto dell'11 marzo 1923 del ministro della Pubblica istruzione Giovanni Gentile. L'Accademia svolse un ruolo fondamentale nel percorso di costruzione della lingua nazionale preservandola costantemente da parole e locuzioni antiche, straniere, “corrotte” e incerte. Cfr. S. Parodi, *Quattro secoli di Crusca: 1583-1983*, Accademia della Crusca, Firenze, 1983.

di «ricercare e di proporre tutti i provvedimenti e i modi coi quali si possa aiutare e rendere più universale in tutti gli ordini di popolo la notizia della buona lingua e della buona pronunzia». Le due sezioni, quella milanese e quella fiorentina, in cui era suddivisa la commissione presentarono proposte differenti: di contro a Manzoni, che nella sua relazione *Dell'unità della lingua e dei mezzi di diffonderla* candidava il fiorentino dell'uso vivo e parlato dalla classe colta a lingua nazionale, affidando all'insegnamento scolastico il compito della divulgazione della lingua parlata nell'allora provvisoria capitale del Regno, si levavano le voci contrarie dei membri della commissione fiorentina: alcuni, in particolare i più conservatori e puristi dell'Accademia della Crusca, impegnati a difendere la superiorità estetica e civile dell'«idioma gentile» delle tre corone fiorentine, dell'«aureo Trecento», dalla corruttela dei tempi moderni, e altri, i più innovatori, promotori della necessità di integrare il modello linguistico manzoniano con quelli popolari.

Le reazioni non mancarono anche al di fuori dei lavori della commissione. Graziadio Isaia Ascoli, tra tutti, interveniva a difesa della pari dignità culturale delle altre parlate locali e suggeriva il ricorso a metodi a suo dire meno coattivi nella diffusione della lingua unitaria; la quale, a suo dire, si sarebbe imposta spontaneamente e «dal basso» all'interno di un processo di estensione del benessere sociale e del medesimo tessuto culturale a tutto il Paese. In sintesi, l'Ascoli riteneva che fosse necessario intervenire sul substrato socio-economico per assicurare l'unificazione linguistica e culturale del Paese e non viceversa; che bisognasse incoraggiare l'azione di forze centrifughe di contrasto ai particolarismi regionali (accentramento demografico, economico, politico, sociale e culturale, da ottenersi in particolare mediante un'organizzazione scolastica uniforme su tutto il territorio nazionale), senza dover imporre l'assimilazione attraverso una lingua solo virtualmente unitaria. L'Ascoli aveva ben presente la storia dell'unificazione linguistica tedesca, resa possibile, nonostante la situazione di frammentazione politica e religiosa, dalla fortuna del modello linguistico e culturale derivato dalla traduzione della Bibbia di Lutero in tutto il territorio nazionale, al di là di ogni articolazione geografica e stratificazione socio-culturale.

Nonostante le vive opposizioni dei tradizionalisti e dei liberisti, il ministro Broglio approvò infine la politica linguistica manzoniana e avviò i lavori di stesura del *Novo vocabolario della lingua italiana secondo l'uso di Firenze* (1873-1897). Risalgono inoltre proprio a quegli anni numerosi dizionari regionali di traduzione dal dialetto al nuovo italiano.

Nei decenni successivi si avverarono anche le profezie dell'Ascoli. Furono piuttosto fenomeni politici, economici e sociali a incrementare l'unificazione linguistica della penisola e non l'unità linguistica a favorire quella politica. Alla diffusione della lingua nazionale

nelle diverse realtà geografiche contribuirono in particolar modo l'accentramento burocratico, la creazione della prima rete ferroviaria nazionale, la diffusione e gli sviluppi della stampa, l'istituzione della leva obbligatoria nazionale nel 1875 – per cui i cittadini di sesso maschile furono chiamati ad abbandonare il proprio paese di origine per prestare servizio altrove –, il crollo delle barriere protezionistiche tra le regioni che avevano limitato la circolazione di capitali e manodopera, le migrazioni dalla campagna verso la città e dal Sud agricolo e arretrato verso il Nord in via di industrializzazione (dunque l'urbanizzazione e l'omosmosi demografica) e, in particolare, le norme sull'obbligatorietà della scuola elementare inferiore laica e gratuita (legge Coppino del 15 luglio 1877)²⁴ atte a contrastare l'endemica piaga dell'analfabetismo²⁵, gli sviluppi nell'istruzione postelementare (al di sotto del 15% ancora nel 1931) e nei mezzi di informazione di massa (cinema, radio e televisione). Grazie dunque al concorso favorevole di più fattori, strutturali e sovrastrutturali, in pochi decenni, dal 1871 al 1911, fu infatti possibile registrare una notevole diminuzione della percentuale di analfabeti, precisamente dal 75% al 40% della popolazione. L'italiano parlato si avvicinò all'italiano scritto e i dialetti, in particolar modo nelle realtà urbane, si trasformarono gradualmente in varietà regionali più simili alla lingua ufficiale. L'adeguamento del codice socio-linguistico meno “prestigioso”, ossia di status gerarchicamente inferiore, a quello dominante riguardò tutti i livelli della struttura linguistica: il lessico, la fonologia, la morfologia e la sintassi.

Cambiamenti radicali si verificarono anche nel repertorio linguistico della popolazione: si consolidò proprio nei primi decenni del Novecento una condizione di diglossia²⁶ tra italiano e dialetto che, nonostante la variazione nei decenni in termini quantitativi, persiste ancora ai nostri giorni. La fotografia sociolinguistica di quegli anni restituisce una situazione di compresenza dei due codici: l'uno utilizzato nelle situazioni comunicative più formali e ufficiali e l'altro in contesti familiari e amichevoli. Per descrivere più esattamente il rap-

²⁴ Ci limitiamo a ricordare che rispetto alla Legge Casati del 13 novembre 1859, la legge emanata dal ministro Coppino introduceva sanzioni e ammende per i genitori responsabili dell'inadempienza dell'obbligo scolastico dai 6 ai 9 anni, ossia fino alla terza elementare.

²⁵ Rinviamo, per esigenze di sintesi, all'ampia ricostruzione di Tullio De Mauro del profondo rapporto di interconnessione tra variazioni linguistiche e variazioni sociali all'indomani dell'Unità. Cfr. T. De Mauro, *Nuove condizioni linguistiche*, cap. III, in *Storia linguistica dell'Italia unita*, cit.

²⁶ Il concetto di diglossia è stato teorizzato da Charles A. Ferguson nel 1959 per descrivere lo stato di convivenza tra una varietà “alta” e “standard” e un'altra “bassa” e “vernacolare”. Più precisamente si tratta di «una situazione linguistica relativamente stabile in cui, in aggiunta ai dialetti [...], vi è una varietà sovrapposta molto divergente ed altamente codificata (spesso grammaticalmente più complessa), veicolo di un vasto e rispettato *corpus* letterario [...] che viene appresa in larga parte per mezzo dell'istruzione formale e viene usata per lo più per scopi formali e nella forma scritta, ma che non è mai usata da nessun settore della comunità per la comune conversazione». Cfr. C.A. Ferguson, *Diglossia*, in «World», XV, 1959, pp. 325-340. Trad. it. di Franca Orletti: *Diglossia*, in P.P. Giglioli, G. Fele, *Linguaggio e contesto sociale*, il Mulino, Bologna, 2000 (1^a ed. 1973) pp. 185-205 (p. 198).

porto tra le due lingue, il sociolinguista Gaetano Berruto ha introdotto il concetto di “dila-lia” (dal verbo greco *laléo*, “parlare”): ritenuto più idoneo alla rappresentazione di quei casi in cui la lingua standard è anche la lingua parlata nei contesti più informali a discapito del dialetto, il cui uso rimane circostanziato al parlato informale ma accanto alla prima²⁷.

Nel momento in cui una lingua subisce un processo di istituzionalizzazione²⁸ e diviene la *lingua standard* e ufficiale di una nazione – come accadde ai tempi dell’Unità d’Italia con le politiche e gli interventi dello Stato in materia linguistica e i processi di standardizzazione e di codificazione della lingua unitaria per mezzo di vocabolari, grammatiche e guide –, essa contribuisce non solo alla definizione oggettiva ma anche a quella soggettiva, anzi inter-soggettiva, della nazione di riferimento. Il patrimonio linguistico confluisce nel patrimonio storico complessivo e la coscienza della comune identità linguistica, dell’appartenenza a una precisa comunità di parlanti, entra a far parte e diventa tutt’uno con la coscienza dell’identità nazionale.

Riprendendo il nobile insegnamento che Edmondo De Amicis intendeva trasmettere ai giovani cittadini del nuovo Regno, il sentimento di amore per la lingua nazionale è dunque da ritenersi autentica manifestazione del sentimento più generale di amore per la patria:

L’amiamo [la nostra lingua] perché l’hanno formata, lavorata, arricchita, trasmessa a noi come un’eredità sacra milioni e milioni d’esseri del nostro sangue, dei quali, per secoli, ella esprime il pensiero, e le sue sorti furon le sorti d’Italia, la sua vita la nostra storia, il suo regno la nostra grandezza. L’amiamo perché la parola sua ci scaturlisce d’in fondo all’anima insieme con ogni nostro sentimento, si confonde con le nostre idee fin dalle loro sorgenti più intime, e non è soltanto forma, suono, colore, ma sostanza del nostro pensiero. L’amiamo perché è la nostra nutrice intellettuale, il respiro della mente e dell’animo nostro, l’espressione di quanto è più intimamente proprio della nostra indole nazionale, l’immagine più viva e più fedele e quasi la natura medesima della nostra razza. L’amiamo perché è il vincolo più saldo della nostra unità di popolo, l’eco del nostro passato, la voce del nostro avvenire, verbo non solo, ma essenza dell’anima della patria²⁹.

Non era soltanto per amor civico e dovere patriottico ma anche per interesse personale che i cittadini erano chiamati ad apprendere la lingua unitaria con cui le amministrazioni informavano dell’istruzione, dei censimenti, dei tributi, della leva militare, dei lavori pubblici,

²⁷ G. Berruto, *Prima lezione di sociolinguistica*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

²⁸ Richard Hudson ha sintetizzato il processo di standardizzazione di una varietà linguistica in quattro passaggi fondamentali: 1) *selezione* della varietà linguistica a cui è accordato prestigio linguistico e sociale; 2) *codificazione* e definizione delle forme corrette in dizionari e grammatiche; 3) *elaborazione della funzione* e delle convenzioni per l’uso della varietà; 4) *accettazione* da parte della popolazione della varietà come lingua nazionale e unificatrice dello Stato. Cfr. R. Hudson, *Sociolinguistics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996 (1^a ed. 1980). Trad. it.: *Sociolinguistica*, il Mulino, Bologna, 1998, pp. 39-40.

²⁹ De Amicis, *op. cit.*, p. 61.

ecc. Una base linguistica comune a tutte le regioni era necessaria, oltre che alla “fedeltà linguistica” alla nazione, all’esercizio delle prime, seppur tiepide, forme di cittadinanza nazionale.

2. La lingua della burocrazia: un “tipo linguistico unitario”

La diffusione della lingua italiana di base toscana non significò certamente il livellamento delle varietà linguistiche presenti nei diversi contesti d’uso. All’accentramento linguistico che progressivamente conduceva all’affermazione e al consolidamento della lingua ufficiale dello stato unitario si accompagnava anzi una maggiore differenziazione e specializzazione linguistica a seconda dei nuovi, diversi e maggiormente sviluppati settori di impiego: la lingua dei giornali, dell’economia, della politica, delle accademie, della statistica, della finanza e così via.

Anche nella lingua doveva trovare dunque espressione quella maggiore “divisione del lavoro” che, in termini organicistici e struttural-funzionalistici, caratterizza il passaggio dalla comunità alla società, da forme semplici e omogenee, meno coerenti e definite, a forme complesse ed eterogenee, più coerenti e definite³⁰; e dalla solidarietà meccanica, immediata, spontanea e automatica tipica delle società meno evolute alla solidarietà organica propria di aggregati sociali più ampi e superiori in cui si sviluppano unità eterogenee e con compiti differenti ma integrate e interdipendenti tra loro in vista del funzionamento del tutto³¹.

Già Dante nel *De vulgari eloquentia*, richiamandosi alla biblica punizione divina della superbia umana dimostrata dai costruttori della torre di Babele, aveva ricondotto la differenziazione linguistica alla fondamentale divisione sociale del lavoro: «solo a coloro che erano concordi in una stessa operazione rimase una stessa lingua: per esempio un’unica lingua per tutti gli architetti, una per tutti quelli che rotolavano massi, una per tutti quelli che li apprestavano; e così accadde per i singoli gruppi di lavoratori»³².

E così, all’indomani dell’Unità d’Italia, al fine di soddisfare le impellenti esigenze pratiche e istituzionali dell’amministrazione appena costituita, nella produzione linguistica degli uffici andava perfezionandosi il codice linguistico ereditato dal modello burocratico franco-piemontese. In seguito, con il passaggio dall’amministrazione di tradizione sabauda a quella

³⁰ H. Spencer, *Principles of Sociology*, 2 voll. (1877-1896), Williams of Norgate, London, 1902. Trad. it.: *Principi di sociologia*, a cura di F. Ferrarotti, 2 voll., Utet, Torino, 1967.

³¹ É. Durkheim, *De la division du travail social. Étude sur l’organisation des sociétés supérieures*, Alcan Paris, 1893. Trad. it. R. Treves e G. Giordano: *La divisione del lavoro sociale*, Comunità, Milano, 1963.

³² Dante Alighieri (1303-05), *De vulgari eloquentia*, (I, VI, 7), Garzanti, Milano, 1991, p.17.

post-unitaria³³, tale codice dovette modellarsi sulla base delle tendenze linguistico-culturali in atto nella società dell'epoca: si integrò pertanto sia con la lingua fiorentina – promossa a lingua unitaria dalle politiche linguistiche ministeriali di quegli anni – sia con le lingue giuridico-burocratiche tradizionali degli altri stati pre-unitari; accolse forestierismi, in particolare di derivazione spagnola (es. “disguido” da “descuido” e “incartamento” da “encartamiento”) – prima diffusi esclusivamente nelle amministrazioni meridionali e, in seguito alla progressiva “spiemontizzazione” del pubblico impiego e al trasferimento di funzionari pubblici da una parte all'altra della penisola, dilaganti anche nelle amministrazioni settentrionali –; e si arricchì di termini di nuovo conio ritenuti maggiormente tecnici e precisi: «da *ripartire riparto*, da *rivendicare rivendica*, da *reintegrare reintegra*»³⁴. Erano gli anni, come ebbe a concludere De Mauro, in cui «gli arcaismi e le innovazioni più audaci si mescolano sotto la penna degli amministratori»³⁵, dando luogo a “contaminazioni” e “incrostazioni” linguistiche che nel tempo di dimostreranno difficili da rimuovere: ritrovandosi, come si vedrà più avanti, a distanza di centocinquant'anni negli attuali documenti amministrativi.

Nasceva così quella *koiné* burocratica post-unitaria che negli anni Settanta del Novecento verrà definita con accezione negativa “burocratese”³⁶ – sul modello di neologismi del medesimo tipo quali “giornalese”, “sindacalese”, “politichese”, “sinistrese”, “aziendalese” e, più in generale, “difficilese”. In virtù dell’ “amministrativizzazione” della società e della vita, della diffusione dei testi amministrativi nella penisola appena unificata, della loro destinazione a un pubblico plurale, nonché del prestigio del codice, il tipo linguistico si estese

³³ La storia del sistema amministrativo italiano viene generalmente fatta iniziare con la riforma Cavour del 1853 e in particolare con la legge n. 1483 del 23 marzo 1853 di riordino dell'amministrazione centrale e della contabilità di Stato; la quale aveva dettato il passaggio dal modello organizzativo “misto”, articolato in ministeri deputati alla gestione amministrativa e aziende incaricate della gestione economica, al modello organizzativo più accentrato fondato unicamente sui ministeri. L'adozione di tale schema mirava al perseguimento di una maggiore uniformità e di un miglior coordinamento delle strutture amministrative e all'attribuzione al ministro della responsabilità di gestione economica ed esecutiva accanto a quella morale di direzione. Solo intorno al 1880 però si apre una nuova stagione amministrativa caratterizzata dalla progressiva acquisizione di una fisionomia amministrativa moderna e autonoma rispetto al modello sabauda. Tra gli elementi che contraddistinguono questa fase sono da ricordare innanzitutto la fine dell’ “osmosi” tra politica e amministrazione, e dunque tra carriere politiche e amministrative (dovuta all'abolizione nell'ambito della riforma crispina della figura del segretario generale dei ministeri che aveva rappresentato il raccordo ideale tra vertici amministrativi e politici, nonché all'allargamento della base elettorale), l'aumento considerevole del numero degli impiegati in connessione con l'aumento delle funzioni dello Stato, la progressiva “meridionalizzazione” del pubblico impiego e, in generale, una maggiore razionalizzazione, ammodernamento e professionalizzazione della macchina amministrativa. Si rinvia, tra tutti, a: S. Cassese, *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1974; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, il Mulino, Bologna, 1996; *Id.*, F. Merloni (a cura di), *Cronologia della pubblica amministrazione italiana (1861-1992)*, il Mulino, Bologna, 1995.

³⁴ T. De Mauro, *Storia linguistica*, cit., p. 105.

³⁵ *Ivi*, p. 89.

³⁶ Il termine compare per la prima volta nel 1979 nel *Prontuario della lingua selvaggia* di Italo Zingarelli (Pan, Milano, p. 125) in corrispondenza all'inglese “officialese” risalente intorno al 1884.

ben presto a situazioni formali diverse da quelle “amministrative” propriamente dette: in particolare alla politica e al giornalismo, all’economia e al commercio; ma anche nella vita quotidiana dei cittadini meno scolarizzati, che iniziavano ad utilizzare quel tipo linguistico unitario, per il suo prestigio e autorevolezza, nella corrispondenza con le istituzioni.

In tal senso si può sostenere che il linguaggio dell’apparato dell’amministrazione statale moderna abbia esercitato un ruolo decisivo nella divulgazione della lingua unitaria, ancorché limitatamente ai ceti alti della popolazione e ai burocrati stessi, i quali, a causa dei trasferimenti, erano «stati costretti ad abbandonare spesso, almeno in pubblico, il dialetto d’origine e ad usare e diffondere un *tipo* linguistico unitario»³⁷; quella stessa varietà linguistica che negli anni si rivelerà un vero e proprio scudo protettivo a difesa del potere simbolico e del prestigio sociale del ceto professionale burocratico e un potente fattore di distinzione sociale e culturale.

In quanto espressione delle istituzioni e del potere costituito, la lingua della burocrazia assumeva il medesimo prestigio sociale della lingua del diritto dalla quale discendeva³⁸. Ricalcando tecnicismi lessicali, costrutti sintattici, stili argomentativi e architetture testuali dei testi più propriamente giuridici, la burocrazia italiana acquisiva un suo codice linguistico funzionale e simbolico: ossia atto al raggiungimento di specifici scopi organizzativi e nel contempo rivolto all’acquisizione di una solida identità istituzionale; un codice fortemente conservativo che nel tempo opporrà resistenza a ogni tentativo di riforma e di innovazione linguistica³⁹.

Non bisogna al riguardo trascurare il fatto che la lingua stessa è un’istituzione; anzi, come è stato notato, «l’istituzione di tutte le istituzioni»⁴⁰, l’istituzione per eccellenza. Essa è infatti un comportamento durevole e ripetuto nel tempo, in virtù della sua efficacia funzionale e legittimazione sociale; un insieme di norme e consuetudini prodotte dagli uomini e che nello stesso tempo ne orientano e ne disciplinano le condotte e i rapporti – la cui stabili-

³⁷ T. De Mauro, *Storia linguistica*, cit., p. 105.

³⁸ M. Trifone, *Il linguaggio burocratico*, in *Id.* (a cura di), *Lingua e identità. Una storia sociale dell’italiano*, Roma, Carocci, 2006, pp. 213-240. Si rimanda al terzo capitolo, § 3.3, per un’analisi del rapporto tra codice giuridico e sottocodice burocratico.

³⁹ Sulla scia delle teorie sociolinguistiche gramsciane, il “conservatorismo linguistico” può essere interpretato come un aspetto particolare della più generale tendenza della classe dirigente risorgimentale a perpetuare la propria egemonia intellettuale, morale e politica identificandosi con una burocrazia post-unitaria legata alle leggi, all’autorità, all’ordine gerarchico nonché altamente competente e professionale. Il linguaggio tipico delle burocrazie ottocentesche può essere ritenuto espressione e contemporaneamente fattore di consolidamento dell’identità della vecchia classe dirigente.

⁴⁰ H. Schelsky, *Zur Theorie der Institution*, Bertelsmann, Düsseldorf, 1970. Trad. it.: *La teoria delle istituzioni*, Clueb, Bologna, 2000. Celebre la definizione di J. Habermas del linguaggio come «una specie di meta-istituzione da cui dipendono tutte le istituzioni sociali», contenuta in *Zur Logik der Sozialwissenschaften*, Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1970. Trad. it. di G. Bonazzi: *Agire comunicativo e logica delle scienze sociali*, il Mulino, Bologna, 1980, p. 256.

tà nel tempo è fondata sull'accordo e sul riconoscimento intersoggettivo. Dunque, già per definizione, in quanto meta-istituzione, la lingua delle istituzioni si annuncia profondamente restia ai cambiamenti; ai quali sembra opporre una "doppia resistenza": in quanto sistema di segni e costumi linguistici cristallizzati e sedimentati all'interno delle istituzioni e in quanto "voce" della stabilità propriamente istituzionale.

3. Pratiche linguistiche tra pratiche burocratiche

Il processo di "burocratizzazione" che con la centralizzazione dello Stato investì strutture, procedure e pratiche amministrative non risparmiò certamente la scrittura. Anche i documenti prodotti dovevano essere meticolosamente sottoposti a processi di razionalizzazione organizzativa – in termini weberiani "a un agire sociale ordinato razionalmente"⁴¹ – che li rendessero legittimi, ufficiali, univoci, uniformi, sistematici, precisi e in quanto tali maggiormente efficaci ed efficienti nel perseguire gli scopi organizzativi. Dalla loro standardizzazione doveva emergere la superiorità funzionale della moderna organizzazione del lavoro e l'inflessibile deontologia lavorativa richiesta all'impiegato pubblico, "uomo senza qualità", "cultore della regola" al di sopra di ogni iniziativa, decisione o comportamento individuale che potesse risultare discrezionale e deviante rispetto "allo spirito dell'ordine" e all'assoluto ossequio a norme, regolamenti, procedure e gerarchie rigidamente prestabilite.

All'interno di una struttura burocratica che, in nome dell'esercizio del potere legale-razionale e di un'organizzazione scientifica del lavoro⁴², detta regole, metodi e tempi di lavoro a cui attenersi scrupolosamente in funzione del raggiungimento degli scopi organizzativi, non pare trovare spazio l'affermazione di sensi di responsabilità etica e sociale personali differenti dalla mera "fedeltà all'ufficio" e conformità al ruolo giurisdizionale e tecnico assegnato. Il tipo puro di burocrate "meccanico" sembra non agire direttamente come attore protagonista dell'azione amministrativa ma trincerarsi, in virtù di una sorta di "antropomorfizzazione dell'ufficio"⁴³, dietro l'impersonale "dovere d'ufficio": analogamente agli "in-

⁴¹ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tubingen, 1922. Trad. it.: *Economia e società*, a cura di P. Rossi, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, vol. II, p. 300.

⁴² Negli stessi anni in cui Max Weber elabora il modello ideal-tipico della burocrazia si diffonde la teoria dell'organizzazione scientifica del lavoro ispirata ai *The Principles of Scientific Management* di Frederick Taylor (1911).

⁴³ Si tratta di un meccanismo di "de-responsabilizzazione" molto presente nella scrittura burocratica per cui si preferisce indicare come soggetto delle comunicazioni l'ufficio, un'entità collettiva che pertanto acquisisce tratti animati, piuttosto che l'autore reale. Si pensi a formule tipiche quali: "l'ufficio procederà ai controlli previsti dalla legge", "tanto di doveva per dovere d'ufficio", "la scrivente amministrazione comunica alla S.V.". Cfr. T. Raso, *La scrittura burocratica. La lingua e l'organizzazione del testo*, Carocci, Roma, 2005,

granaggi di una macchina”, egli è chiamato ad assolvere a mansioni standardizzate rimanendo anonimo e passivamente subordinato alle logiche formali organizzative e produttive⁴⁴.

La pratica scrittoria burocratica, analogamente alla totalità delle pratiche d’ufficio, è dunque soggetta alle logiche proprie dell’agire di tipo burocratico descritto da Max Weber come improntato al principio della razionalità formale, fondato sul «legame impersonale a un “dovere d’ufficio” oggettivo» e regolato da norme «statuite razionalmente». Riportiamo per intero uno dei passaggi più efficaci della descrizione weberiana del potere burocratico e delle caratteristiche precipue di tale struttura di potere ed essenziali alla sua legittimità.

Con la vittoria del razionalismo giuridico di stampo formalistico sorse in Occidente, accanto ai tipi di potere tramandato, il tipo legale di potere di cui il potere burocratico era, ed è, la variante più pura, anche se non l’unica. La condizione dei moderni funzionari statali e comunali, dei sacerdoti e dei cappellani cattolici moderni, dei funzionari e degli impiegati della banche e delle grandi imprese capitalistiche moderne rappresenta [...] il tipo più importante di questa struttura di potere. La sua caratteristica decisiva, per la nostra terminologia, è quella che abbiamo ricordato: l’assoggettamento non avviene in virtù della fede e della dedizione nei confronti di persone dotate di grazia carismatica (come i profeti e gli eroi), e neppure in virtù di una tradizione sacra e della *pietas* verso un signore personale stabilito dall’ordinamento tradizionale, ed eventualmente verso i detentori dei feudi e dei benefici di ufficio, legittimati nel proprio diritto dal privilegio e dalla concessione; esso è fondato sul legame impersonale a un “dovere di ufficio” oggettivo (così come viene generalmente designato), il quale è determinato – al pari del diritto di potere ad esso corrispondente, ossia della ‘competenza’ – da norme (leggi, ordinamenti, regolamenti) statuite razionalmente in modo tale che la legittimità del po-

p. 40. Da un punto di vista sociologico tale meccanismo è stato analizzato da Robert Merton nei termini di tendenza alla “spersonalizzazione dei rapporti” all’interno di una struttura burocratica. L’impersonalità, dettata dalle regole, entra inevitabilmente in conflitto con la richiesta di personalizzazione del rapporto e di attenzione al caso singolo e concreto da parte dell’utente-cliente-cittadino. Quest’ultimo si trova spesso di fronte a funzionari impegnati nel rappresentare l’autorità e il potere della struttura di riferimento, piuttosto che a porsi realmente a suo servizio. Nella riaffermazione dei rapporti formali secondari sui rapporti informali personali è da leggersi, secondo il sociologo, «la funzione latente di mantenere gli elementi strutturali essenziali della burocrazia». Cfr. R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure* The Free Press, New York, 1968 (ed. or. 1949). Trad. it.: *Teoria e struttura sociale. Studi sulla struttura sociale e culturale*, vol. II, il Mulino, Bologna, 2000, p. 415-419.

⁴⁴ Max Weber, nonostante fosse convinto della superiorità tecnico-formale dell’amministrazione burocratica e professionale e della sua ineluttabile e incontrastabile estensione pervasiva a ogni sfera della vita sociale – all’interno del processo generale di razionalizzazione delle visioni del mondo e dei sistemi d’azione sociale in atto nella moderna civiltà occidentale –, mostrava di essere contemporaneamente preoccupato per i processi di “disumanizzazione” e “spersonalizzazione” insiti nelle dinamiche di razionalizzazione organizzativa. Questi meccanismi, agendo contro la creatività e l’autonomia dei burocrati, ponendo forti limiti alla loro soggettività, avrebbero danneggiato anche i destinatari dell’azione amministrativa in quanto impersonale e dunque inevitabilmente inadeguata al caso individuale e concreto. Scrive Weber a tal proposito, «una macchina inanimata è spirito rappreso. Soltanto questa sua natura le conferisce la potenza di costringere gli uomini al suo servizio e di determinare la loro esistenza quotidiana di lavoro in modo così dispotico [...]». Weber, *Economia e società*, cit., vol. II, p. 714.

tere diventa la legalità della regola concepita in modo generale e conforme allo scopo, statuita e promulgata in modo formalmente corretto⁴⁵.

L'atto amministrativo discendente dalla routine amministrativa e da un siffatto *modus operandi* si configura pertanto come «il prodotto finale di una serie coordinata di “automatismi burocratici”, tanto meglio concatenati tra loro quanto più il dipendente avesse aderito alla funzione assegnatagli, vi avesse annullato senza residui la propria personalità, avesse rinunciato a portare nell'esercizio della sua attività d'ufficio elementi di disturbo come individualismi, specificità culturali, interpretazioni personali»⁴⁶.

Da qui l'immagine dell'apparato amministrativo come una “macchina razionale” basata sulla standardizzazione delle procedure e la netta divisione dei compiti tra uffici e come un “esercito di burocrati” ligio alla disciplina e alla gerarchia, subordinato al potere politico, dedito a mansioni esecutive e a rituali interni atti a rafforzare il senso di appartenenza all'organizzazione e il prestigio corporativo.

Il tipo ideale weberiano di organizzazione burocratica⁴⁷ non poteva che riflettersi anche nei processi di produzione scritta: «Protocollare, copiare, archiviare, redigere minute, aggiornare registri, vistare, spedire atti, verificare, controllare, elencare, riscontrare, relazionare – annota in modo icastico Guido Melis – sono i verbi della prima burocrazia postunitaria [...], i passaggi obbligati di una giornata burocratica divisa secondo le inderogabili cadenze previste nei regolamenti, distribuita in spazi fisici preordinati: l'ufficio con la disposizione canonica delle scrivanie, i ministeriali corridoi dei passi perduti, gli archivi polverosi dove sin da allora si accatastava la memoria dell'amministrazione»⁴⁸.

La standardizzazione delle attività lavorative e la loro distribuzione spaziale all'interno degli uffici trovavano immediato riscontro anche nella formalizzazione dei documenti (si pensi in particolare alla nascita della modulistica) e nella regolarità e ritualità di certe pratiche comunicative e linguistiche, per così dire “pronte all'uso”, che garantivano “allo scri-

⁴⁵ M. Weber, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (1904-05) in *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Mohr, Tübingen, 1920-21. Trad. it. di G. Giordano: *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo* in *Sociologia della religione*, Comunità, Milano, 1982, I vol., pp. 258-259.

⁴⁶ Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 31.

⁴⁷ Ci limitiamo a ricordare brevemente i tratti caratteristici del noto modello idealtipico weberiano di burocrazia: l'osservanza della regola, la netta divisione delle attività, dei compiti e delle funzioni tra uffici e status gerarchici, la specializzazione del lavoro in base al principio della competenza e della responsabilità di ufficio, il rispetto dell'ordine gerarchico-piramidale, la sistematicità e l'impersonalità delle procedure e dei controlli formalizzati e definiti in astratto, il sistema di reclutamento per qualifiche e competenze oggettivamente accertate, la separazione del personale dai mezzi di produzione, la riservatezza e il segreto d'ufficio. Cfr. M. Weber, *Economia e società*, cit., in particolare vol. II, p. 271-313.

⁴⁸ G. Melis, *La burocrazia. Da monsù Travet alle riforme Bassanini: vizi e virtù della burocrazia italiana*, il Mulino, Bologna, 1998.

vente” di conferire autorevolezza alla comunicazione e di raggiungere la massima impersonalità e imparzialità possibile senza incorrere nel rischio di commettere alcun errore discrezionale e di operare scelte arbitrarie non previste all’interno dello schema normativo dell’organizzazione.

Inoltre, dal protocollo all’archivio, tutti i passaggi della catena burocratica a cui era sottoposta la pratica mentre transitava da un ufficio all’altro, venivano in qualche modo registrati all’interno del documento; il quale, in conformità alla legge, nonché alla tradizione, doveva riprodurre fedelmente l’intera sequenza degli adempimenti burocratici: intestazioni, protocolli, riscontri, verifiche, rimandi intertestuali, pareri, deliberazioni, disposizioni, motivazioni, firme, contrassegni, timbri e via di seguito.

Il tempo dedicato alla scrittura era talmente predominante rispetto a tutte le altre attività d’ufficio che già nella satira ottocentesca il funzionario pubblico veniva dileggiato come “passacarte o “graffiacarte” per il carattere eccessivamente meccanico, pedante e ripetitivo, a tratti ossessivo, del proprio lavoro. «Amministrare si risolveva [...] in molti casi, in un’attività di passaggio di carte tra uffici: in un susseguirsi di verifiche formali, di visti, autorizzazioni, iscrizioni a protocollo, registrazioni, verbalizzazioni, firme, timbri»⁴⁹. Sebbene fossero ancora limitate le funzioni dell’amministrazione statale appena costituita, esse comportavano comunque «un surplus di scritturazione», dettato in particolare dalla prevalenza delle attività interne e formali di verifica e di controllo sulle altre attività amministrative. Secondo il processo analizzato da Max Weber e noto negli studi sociologici e organizzativi come “inversione del rapporto mezzi-fini”, la scrittura da mezzo sembrava imporsi come fine stesso dell’organizzazione: e così «nel reticolo inestricabile degli adempimenti documentari, il risultato concreto dell’attività amministrativa rischiava di perdersi sullo sfondo di una nebulosa cartacea»⁵⁰.

La scrittura, adeguandosi al complesso delle formalità e dei rituali interni, ricalcava, riproducendo espressamente i passaggi interni, anche l’ordine piramidale dei diversi uffici. E, mediante una scrittura “ritualistica” e standardizzata – così come per mezzo di altri espedienti procedurali –, coloro che occupavano una posizione subordinata potevano inoltre tutelarsi dall’eventuale azione disciplinare dei superiori, essendo il loro comportamento perfettamente aderente alle regole: preciso, rapido, univoco, imparziale, continuativo, discreto

⁴⁹ Melis, *Storia dell’amministrazione italiana*, cit., p. 72. Il processo di inversione mezzi-fini è il fenomeno rintracciato da Max Weber alla base del capitalismo moderno che, influenzato dall’etica calvinista e dalla teoria della predestinazione, considera il guadagno come «scopo della vita dell’uomo» e non «mezzo per soddisfare i suoi bisogni materiali». Weber, *L’etica protestante e lo spirito del capitalismo*, cit., vol. I, p. 127.

⁵⁰ *Ivi*, p. 73.

e riservato, nonché specializzato e interdipendente in un'organizzazione dell'azione amministrativa coesa ed integrata⁵¹.

La produzione testuale interna al sistema amministrativo aumentò considerevolmente a cavallo dei due secoli, congiuntamente all'incremento dei compiti dello Stato in materia di economia, finanza, istruzione, opere pubbliche, trasporti, ecc. e alla nascita dei primi strumenti informativi statali quali i registri, i servizi statistici, i censimenti, le inchieste e le ispezioni. Nello stesso tempo si andava a intessere una fitta rete informativa di collegamento tra l'amministrazione centrale e le amministrazioni periferiche: per lo scambio delle conoscenze, per l'esercizio delle attività di indirizzo e di controllo e, in generale, per il coordinamento di un'azione amministrativa che si faceva sempre più complessa.

Ciononostante, i contatti comunicativi risultavano ancora lenti e discontinui, veicolati come erano in gran parte dal mezzo scritto: la diffusione della dattilografia, del telegrafo e del telefono avevano certamente ridotto i tempi della comunicazione intra ed inter-organizzativa, ma la complessità degli adempimenti burocratici da una parte e lo stile operativo tradizionale ormai interiorizzato e consolidato tra i dipendenti pubblici dall'altra⁵² obbligavano ad affidarsi alle più "prudenti" e "rassicuranti" procedure standardizzate. E così, la persistenza nel tempo di certe abitudini e comportamenti ormai radicati nell'ambiente lavorativo diventava il principale fattore di resistenza a ogni forma di cambiamento.

Il problema dell'eccessiva lentezza e della scarsa modernizzazione della macchina amministrativa emerse con particolare vigore nel primo dopoguerra: quando, in vista di una radicale riforma amministrativa – resa impellente innanzitutto dalla crescita delle dimensioni dell'apparato burocratico in conseguenza della guerra mondiale e invocata in particolare dalla nuova generazione dei cosiddetti "tecnici dell'amministrazione" –, si tentò di applicare le teorie tayloristiche dell'organizzazione scientifica del lavoro (*scientific management*) anche alla pubblica amministrazione. Sull'esempio della grande azienda capitalistica, si ri-

⁵¹ Per un'analisi sociologica più approfondita del comportamento burocratico si rimanda a F.P. Cerase, *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*, Carocci, Roma, 1998, p. 84.

⁵² Il fenomeno, oggi più genericamente e comunemente noto nei termini di «deformazione professionale» (che risalgono al sociologo belga Daniel Warnotte), negli studi sociologici sull'organizzazione viene indicato con l'espressione «incapacità addestrata» coniata dal sociologo statunitense Thorstein Veblen e ripresa anni dopo da Robert Merton per indicare appunto l'incapacità, il disadattamento, l'inibizione prodotta nelle menti dalle abitudini acquisite, dall'addestramento e dalla preparazione professionale. «L'incapacità addestrata» si riferisce a quella condizione in cui le capacità professionali di una persona agiscono quali ostacoli o difficoltà. Le azioni basate sull'addestramento e l'abilità tecnica, che in passato avevano dato un risultato positivo, possono risultare in risposte inappropriate *sotto mutate condizioni*. La mancanza di sufficiente duttilità nell'applicazione delle proprie tecniche sarà causa, in un ambiente mutato, di una incapacità di adattamento più o meno grave». Il concetto è avvicinato da Merton a quello di «psicosi da occupazione» di John Dewey, con il quale l'autore intende «il pronunciamento di un carattere mentale», lo sviluppo di «speciali preferenze, antipatie, discriminazioni e manie» per effetto di «*routines* quotidiane» richieste dal ruolo organizzativo all'individuo. Cfr. Merton, *Teoria e struttura sociale*, vol. II, cit., pp. 406-407.

cercavano già allora tecniche di ottimizzazione del lavoro e strumenti di semplificazione atti a snellire la complessità del sistema dei controlli interni e, in generale, programmi di razionalizzazione del lavoro alternativi e ispirati a criteri che in tempi più moderni, in riferimento al rapporto tra mezzi e fini organizzativi e tra costi e benefici, verranno definiti di “efficacia”, “efficienza” ed “economicità”.

Nella separatezza dell’amministrazione dalla realtà, nel ripiegamento sull’ortodossia e sull’ortoprassi e nella dilagante deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici si iniziavano infatti ad intravedere i principali ostacoli alla produttività degli uffici. In virtù di tali tensioni riformatrici si sperimentarono alcuni interventi di “taylorismo amministrativo” – in particolare l’introduzione dell’orario di lavoro continuato e di un sistema retributivo basato sul rendimento individuale – che rimasero tuttavia occasionali e limitati ad alcuni settori della pubblica amministrazione.

Anche la legislazione linguistica – nei primi decenni del Novecento limitata a regolamentare l’uso della lingua ufficiale nel sistema dell’istruzione (si veda la riforma Gentile del 1923) – non ebbe particolari ripercussioni sulla lingua della burocrazia. Bisognerà attendere le politiche di italianizzazione fasciste, ispirate all’esterofobia e al purismo più intransigente, per registrare nella scrittura amministrativa alcuni mutamenti: sebbene anch’essi tiepidi e provvisori ed essenzialmente circoscritti al lessico.

Ricorderemo brevemente che negli anni Trenta e Quaranta il regime attuò, in nome della “purezza dell’idioma patrio” e di ciò che fu chiamato in seguito “purismo di Stato”⁵³, vere e proprie operazioni di “bonifica linguistica” che investirono tutti gli ambiti istituzionali. Furono drastici gli interventi contro le minoranze linguistiche, i dialetti e le varietà alloglotte parlate ancora entro i confini nazionali (Alto Adige e Venezia Giulia), contro i prestiti dalle altre lingue e la toponomastica straniera – in particolare tedesca e slava. L’omogeneizzazione del repertorio linguistico della popolazione italiana avrebbe consentito al regime non solo di reprimere manifestazioni di forze centrifughe localistiche in funzione di una maggiore coesione socio-culturale del Paese ma nel contempo di porre le basi per ottenere un sempre più largo consenso popolare.

In quanto potente strumento di integrazione simbolica all’interno della comunità, una lingua unitaria rigorosamente disciplinata da grammatiche e vocabolari e “sorvegliata” oltre che per mezzo dell’istruzione mediante un rigido sistema di controllo dei mezzi di comuni-

⁵³ Si veda, tra i tanti: S. Raffaelli, *Le parole proibite. Purismo di Stato e regolamentazione della pubblicità in Italia (1812-1945)*, il Mulino, Bologna, 1983.

cazione di massa (a quel tempo radio, cinema, stampa)⁵⁴, avrebbe rafforzato, secondo le politiche linguistiche e culturali fasciste, l'identificazione del popolo delle varie aree geografiche e di ogni classe sociale con la Nazione e assicurato la lealtà necessaria al potere politico.

Com'è noto, il fascismo si serviva del "potere delle parole" e delle "parole del potere" più efficaci al fine di controllare e orientare l'opinione pubblica. Per poter intervenire nella formazione del consenso sociale occorreva utilizzare termini appartenenti al repertorio linguistico comune, da "somministrare" mediante la più semplice e lapidaria costruzione sintattica, ossia quella incentrata sulla coordinazione, sulle pause e sul dinamismo verbale ("Combattere, soffrire, e se occorre morire"), e accompagnata dall'effetto "inebriante" delle ripetizioni ("L'Italia è fascista e il fascismo è l'Italia", "Nel segno del Littorio noi abbiamo vinto. Nel segno del Littorio vinceremo domani"). Le esigenze propagandistiche non potevano essere soddisfatte mediante formule espressive altisonanti ma incomprensibili. La spettacolarizzazione della politica doveva avvalersi di termini chiave, formule a effetto, slogan enfatici, figure retoriche, pause mirate, intonazioni e stili argomentativi capaci di persuadere il pubblico, di catturare il consenso o di riconfermarlo; ma anche di termini comuni e di frasi brevi immediatamente comprensibili. Da una sorta di "cassetta degli attrezzi" linguistici si ricavano accorgimenti ed espedienti atti a rendere i discorsi massimamente accessibili all'uditorio, a livello emotivo e a livello cognitivo⁵⁵.

Non mancarono ripercussioni sulla scrittura amministrativa delle politiche fasciste di igiene linguistica e in particolare della massiccia epurazione dei forestierismi – legittimata quest'ultima dalla volontà di tutelare l'identità e il prestigio della lingua nazionale. Le proibizioni riguardarono anche termini ed espressioni ritenuti adattamenti da altre lingue e l'uso del pronome allocutivo "Lei", considerato di derivazione spagnola⁵⁶.

⁵⁴ Nel 1929 era stata fondata la Reale Accademia d'Italia, di cui presidenti furono Guglielmo Marconi e Gabriele D'Annunzio. Essa nel 1941 nominò un'apposita Commissione per l'italianità della lingua incaricata di individuare un elenco di forestierismi da sostituire con corrispondenti termini italiani.

⁵⁵ Nell'analisi del linguaggio politico il fenomeno è noto come "paradigma del rispecchiamento": si punta piuttosto che sulla fascinazione esercitata dalle parole difficili che impressionando l'uditorio lo mantengono in uno stato di subordinazione culturale e di acquiescenza, sulla crescita del consenso conformandosi e ricalcando il linguaggio comune.

⁵⁶ Interventi di purismo linguistico si registrarono in particolar modo nella comunicazione degli enti commerciali. Il decreto n. 352 dell'11 febbraio 1923 imponeva un aumento dell'imposta sulla pubblicità di 4 volte per coloro che avessero utilizzato parole straniere nelle insegne commerciali; e la sanzione crebbe fino a 25 volte con il provvedimento legislativo n. 1769 del 9 settembre 1937. Ancora la legge n. 2042 del 23 dicembre 1940 proibiva il ricorso a forestierismi nelle intestazioni delle ditte industriali o commerciali e delle attività professionali, nelle insegne e nella pubblicità. Altri enti dovettero addirittura sostituire nella loro denominazione Touring e Club con i corrispettivi italiani: *Touring club italiano* divenne *Consociazione turistica italiana* (1937), *Club alpino italiano* venne trasformato in *Centro alpinistico italiano* (1938) e *Reale automobil club d'Italia* in *Reale automobile circolo d'Italia* (1939). Cfr., oltre al testo già citato di Sergio Raffaelli, anche E. Leso, M. Cortelazzo, I. Paccagnella, F. Foresti (a cura di), *La lingua italiana e il fascismo*, Consorzio Provinciale Pubblica Lettura, Bologna, 1977.

Ma l'irrigidimento delle gerarchie e dei codici disciplinari burocratici imposto dal regime incontrava una vocazione all'ordine già radicata all'interno della burocrazia statale. Non occorre "far indossare ai burocrati la camicia nera" e insistere con campagne di politicizzazione per sottoporre il lavoro degli uffici alla disciplina e al culto della regola. Né tantomeno si rendeva necessario "richiamare all'ordine" pratiche linguistiche, scrittorie e archivistiche già rigidamente regolate dalla vecchia e statica "amministrazione dei protocolli e dei controlli".

Anche in seguito alla caduta del regime fascista non si registrarono innovazioni significative nel lavoro e nella scrittura burocratica: prevalse ancora una volta lo spirito della continuità rispetto al passato. Ricorda infatti Guido Melis che «mentre l'Italia costruiva le sue autostrade, la Fiat conquistava i mercati interni con la 600 [...] e la Olivetti riempiva gli uffici privati delle sue macchine da scrivere, il burocrate nei ministeri restava fermo alle procedure interminabili, ai timbri, alle copie, agli archivi straripanti di carta e – chissà – in certi casi quasi alla penna d'oca»⁵⁷. Negli anni Cinquanta si riproponeva ancora la profonda dicotomia tra il sistema industriale avanzato e competitivo del Nord e il sistema amministrativo lento, farraginoso e improduttivo prevalentemente meridionale.

L'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di un apposito Ufficio per la Riforma burocratica (qualche anno dopo con il governo De Gasperi trasformato in "Ufficio per la Riforma dell'amministrazione" e dagli anni Ottanta "Dipartimento della Funzione pubblica") e la creazione nelle diverse amministrazioni dello Stato di gruppi di lavoro e di veri e propri "uffici di organizzazione e metodo" incaricati di individuare le disfunzioni dell'azione amministrativa e di progettare soluzioni nell'ottica del miglioramento dei servizi e delle relazioni con il pubblico, pur testimoniando il profilarsi di una nuova sensibilità e cultura politico-amministrativa, non contribuirono effettivamente alla modernizzazione del sistema. Si studiavano le moderne tecniche e scienze dell'organizzazione di matrice anglosassone, si organizzavano corsi di formazione per l'aggiornamento del personale sui nuovi sistemi di classificazione, archiviazione dei documenti e sull'uso dei nuovi strumenti tecnologici, si tentava una semplificazione dell'articolazione organizzativa per qualifica e funzione anziché per gradi, ma il tutto senza ricadute positive significative sull'attività amministrativa. L'auspicata stagione del riformismo amministrativo del Dopoguerra non riuscirà a rendere meno obsolete e maggiormente dinamiche strutture, prassi e culture amministrative. La burocrazia, rinserrandosi nelle proprie procedure interne, resisteva tenacemente ai cam-

⁵⁷ G. Melis, *La burocrazia*, cit., p. 64.

biamenti. E così anche il suo linguaggio: il quale pareva non subire le medesime trasformazioni delle altre lingue settoriali e resistere a ogni tentativo di semplificazione e di standardizzazione linguistica.

Negli anni Sessanta, mentre l'italiano era finalmente compreso dalla maggioranza della popolazione italiana, grazie ai movimenti demografici dalla campagna verso la città e dal Sud al Nord, l'industrializzazione, gli sviluppi infrastrutturali, la scolarizzazione di massa e la diffusione della radio e della televisione – in sintesi grazie all'avvento della modernità –, la distanza linguistica tra codici settoriali non accennava invece a diminuire affatto.

4. Le insidie dell'*antilingua*: “effettuare” versus “fare”

La questione della lingua si riapre con vecchi e nuovi nuclei tematici e problematici negli anni Sessanta: quando a processo di italianizzazione ormai avanzato⁵⁸, ci si interroga sul mutato rapporto tra lingua e società: sono questi gli anni in cui l'italiano incontra e accoglie l'inglese del linguaggio tecnico-scientifico, in cui i dialetti, espressione del mondo rurale e locale, sembrano avviarsi al declino⁵⁹ e in cui i mezzi di comunicazione di massa dettano una nuova forma – quando non anche nuovi contenuti – ai messaggi. Il progresso tecnologico, l'industrializzazione, lo spopolamento della campagna, il trasferimento massiccio dal Sud verso il triangolo industriale, la scolarizzazione di massa e lo sviluppo dei media hanno inciso notevolmente nel mutamento della situazione linguistica nazionale: nel consolidamento dell'italiano come lingua d'uso e contemporaneamente nella maturazione delle diverse varietà linguistiche – si pensi agli italiani regionali sul piano “diatopico”, all'italiano popolare sul piano “diastratico”, ai vari registri sul piano “diafasico” (italiano colloquiale,

⁵⁸ Secondo le già ricordate stime compiute da De Mauro sulla base dei dati Istat, dal 1861 al 1955 la percentuale d'uso dell'italiano sulla popolazione dell'epoca era salita dall'1,5% al 10,0%, quella dell'italiano accanto al dialetto dall'1,0% al 24,0%, mentre quella del dialetto era scesa dal 97,5% al 66,0%. Si tratta, come ha specificato De Mauro, di un processo di italianizzazione strutturale: «avvenuto nei grandi centri sotto il diretto influsso dell'italiano e nei centri minori sia sotto l'influsso dei dialetti urbani, maggiormente italianizzati, sia, fra le due guerre e poi, sotto l'influsso diretto della lingua comune». Cfr. T. De Mauro, *Storia linguistica dell'Italia unita*, cit., p. 140.

⁵⁹ La situazione odierna smentisce in realtà la tendenza del progressivo declino dei dialetti. Un'indagine Istat dimostra come al 2006, nonostante l'indiscusso consolidamento della lingua italiana e la diminuzione dell'uso esclusivo del dialetto, si stia registrando un aumento dell'uso del dialetto alternato o frammentato all'italiano soprattutto nelle situazioni informali, a casa, tra amici e in modo particolare sul web (in famiglia il 32,5%, con amici il 32,8%, con estranei il 19%). Cfr. Istat, *La lingua italiana, i dialetti, le lingue straniere*, in *I cittadini e il tempo libero*, in *Statistiche in breve*, 20 aprile 2007.

italiano standard, italiano neo-standard o dell'uso medio, italiano formale aulico) e alle lingue specialistiche e settoriali⁶⁰.

A inaugurare la nuova stagione di dibattiti letterari e sociali è Pier Paolo Pasolini con la pubblicazione di un saggio dal titolo *Nuove questioni linguistiche* che appare su *Rinascita* il 26 dicembre del 1964⁶¹. L'autore intende comunicare le sue preoccupazioni per la situazione linguistica italiana del secondo dopoguerra. Piuttosto che la lingua di base toscana promossa dalle politiche linguistiche post-unitarie, ma giammai effettivamente realizzatasi come lingua d'uso al di sopra dei vari dialetti e italiani regionali, in virtù del boom economico di quegli anni si stava imponendo, a suo dire, un nuovo italiano nazionale: «la lingua tecnica», «la lingua della produzione e del consumo», forgiata nelle grandi industrie capitalistiche del Nord dalla nuova borghesia italiana; la arida ma potente «lingua della comunicazione» dell'élite tecnocratica e dell'asse Milano-Torino che andava a contrapporsi alla lingua dell'élite letteraria dell'asse Roma-Firenze e alla costellazione dei dialetti al contrario massimamente espressivi e vitali. Pasolini si dichiara allarmato non solo per la perdita dell'identità letteraria nazionale e della cultura umanistica ad essa sottostante, bensì, sulla scia dell'insegnamento gramsciano, anche per il processo di omologazione linguistica e culturale con cui la nuova borghesia avrebbe tentato ancora una volta di imporre la propria egemonia ai danni della cultura popolare.

Il dibattito su *Rinascita* e sul suo supplemento politico mensile *Il contemporaneo* si intensificò e vi parteciparono numerosi intellettuali italiani, tra cui Elio Vittorini, Franco Fortini e in particolare Italo Calvino; il quale era stato chiamato direttamente in causa da Pasolini in relazione ad alcune controversie stilistiche e il quale aveva già maturato idee ben precise sulla questione. L'italiano tecnologico – a parere di Calvino – si stava certamente imponendo ma come un codice specialistico tra gli altri della lingua italiana, un codice altamente comunicativo che non avrebbe sostituito gli altri; al contrario, se rigoroso e univoco nella terminologia – nonché agile e snello nella costruzione sintattica –, esso avrebbe finanche arricchito il repertorio linguistico della nazione e incrementato «il capitale tesaurizzabi-

⁶⁰ Si riprenderanno nel prossimo capitolo i concetti sociolinguistici di “diastratia”, “diamesia” e “diafasia” elaborati da Gaetano Berruto per descrivere il rapporto di covariazione tra fatti linguistici e sociali. Intanto ci limitiamo ad anticipare che in Italia gli studi sulla variazione diatopica (in particolare sulla situazione di diglossia tra italiano e dialetto) sono stati predominanti fino alla metà del XX secolo. Successivamente, in risposta ai profondi cambiamenti sociali (in primis spopolamento delle campagne e urbanizzazione) e culturali (aumento della scolarizzazione e diffusione dei mezzi di comunicazione di massa) registratisi nel dopoguerra, si sono sviluppati quelli sulla variazione diastratica. Mentre l'attenzione alla dimensione diafasica e alla dimensione diamesica si è affermata per effetto della fortuna degli studi rispettivamente di linguistica testuale (su cui ci soffermeremo nel prossimo capitolo) e di teorie e tecniche della comunicazione.

⁶¹ P.P. Pasolini, *Nuove questioni linguistiche* (1964), in *Empirismo eretico*, Garzanti, Milano, 1972, pp. 9-28.

le dalla lingua». Se invece l'italiano, in generale, non si fosse dimostrato una «lingua *strumentalmente* moderna», piuttosto che assistere alla nascita dell'italiano, come sembrava credere Pasolini, secondo Calvino sarebbe giunta l'ora della sua morte.

Naturalmente l'italiano tecnologico del tempo non corrispondeva, per l'astrattezza e la «sintassi ramificata e sinuosa», all'ideale linguistico calviniano: «l'italiano il più possibile preciso e concreto»⁶². Tuttavia – precisa Calvino in un suo ulteriore intervento nel dibattito dell'epoca⁶³ – il linguaggio tecnologico può aspirare a diventare un efficace strumento di rappresentazione della realtà e di comunicazione respingendo gli influssi negativi su di essi esercitato dall'«antilingua», ossia dalla tendenza, prevalente soprattutto in certi linguaggi specialistici, all'astrazione esasperata. Nella generale «burocratizzazione» della lingua è da ricercarsi dunque il vero ostacolo all'espressione più sublime dello spirito letterario, alla più agile e schietta comunicazione quotidiana e, in particolare, alla utile e onesta comunicazione istituzionale e politica.

L'autore offre una testimonianza assai efficace di quel meccanismo della scrittura e del pensiero con cui automaticamente e quotidianamente la lingua italiana viene tradotta, da «avvocati e funzionari, gabinetti ministeriali e consigli d'amministrazione, redazioni di giornali e di telegiornali» in «un'antilingua inesistente»; una testimonianza emblematica assunta oggi a manifesto della lotta al burocrate:

Il brigadiere è davanti alla macchina da scrivere. L'interrogato, seduto davanti a lui, risponde alle domande un po' balbettando, ma attento a dire tutto quel che ha da dire nel modo più preciso e senza una parola di troppo: «Stamattina presto andavo in cantina ad accendere la stufa e ho trovato tutti quei fiaschi di vino dietro la cassa del carbone. Ne ho preso uno per bermelo a cena. Non ne sapevo niente che la bottiglieria di sopra era stata scassinata». Impassibile, il brigadiere batte veloce sui tasti la sua fedele trascrizione: «Il sottoscritto essendosi recato nelle prime ore antimeridiane nei locali dello scantinato per eseguire l'avviamento dell'impianto termico, dichiara d'essere casualmente incorso nel rinvenimento di un quantitativo di prodotti vinicoli, situati in posizione retrostante al recipiente adibito al contenimento del combustibile, e di aver effettuato l'asportazione di uno dei detti articoli nell'intento di consumarlo durante il pasto pomeridiano, non essendo a conoscenza dell'avvenuta effrazione dell'esercizio soprastante»⁶⁴.

Calvino indica con l'espressione «terrore semantico» l'automatismo psico-cognitivo che induce, in parte inconsapevolmente, a rifuggire da «ogni vocabolo che abbia di per se stes-

⁶² I. Calvino, *L'italiano, una lingua tra le altre lingue*, in «Rinascita», 30 Gennaio 1965; ora in *Una pietra sopra*, Mondadori, Milano, 2002 (1^a ed. 1995), pp. 141-148.

⁶³ *Id.*, *L'antilingua*, in «Il Giorno», 3 Febbraio 1965; ora in *Una pietra sopra*, Mondadori, Milano, 2002 (1^a ed. 1995), pp. 149-154.

⁶⁴ *Ivi*, pp. 149-150.

so un significato» e a utilizzarne altri meno precisi, anzi allusivi e sfuggenti che hanno al contrario il potere di offuscare il significato e di incutere pertanto nel destinatario uno stato di soggezione e di subordinazione all'interno del processo interpretativo. E così all'univocità e densità semantica custodita in un termine come “stufa” si preferisce la vaghezza e flessibilità concettuale e interpretativa di un'espressione quale “impianto termico”, a “stamattina presto” “nelle prime ore antimeridiane”, a “fiaschi” “prodotti vinicoli”, a “carbone” “combustibile”, a “cantina” “locali dello scantinato”, ad “accendere” “eseguire l'avviamento”, a “trovare” “rincorrere nel rinvenimento”, a “dietro” “situati in posizione retrostante”, a “cassa” “recipiente adibito al contenimento”, a “prendere” “effettuare l'asportazione”, a “scassinato” “avvenuta effrazione”, a “la bottiglieria di sopra” “esercizio soprastante”, ecc.

Nel passaggio dal parlato allo scritto, dallo stile colloquiale a quello ufficiale, il lessico si allontana da quello corrente e “denotativo” della vita quotidiana e il collegamento sintattico diventa più complicato e artificioso: all'interrogato sono bastate 42 parole per raccontare dettagliatamente dell'accaduto, mentre al brigadiere ne occorrono 64 per verbalizzare i medesimi contenuti; ai tre periodi coincisi e ordinati divisi dalla punteggiatura se ne sostituisce uno unico contenente ben sette frasi subordinate a catena; alla concretezza dei verbi comuni e concreti si preferisce l'astrattezza delle forme verbali perifrastiche costruite con il verbo generico seguito dalla nominalizzazione (“effettuare l'asportazione”)⁶⁵.

Dal parlato allo scritto, dalla lingua dell'interrogato a quella del brigadiere, il messaggio subisce una riformulazione linguistica essenziale non ai fini della comprensione – abbondano termini non comuni, astratti e generici, subordinate e modi impliciti che anzi rallentano decisamente il processo di decodifica da parte del lettore – ma ai fini dell'adattamento al registro ritenuto più pertinente, formale e “prestigioso”.

Calvino approfondisce le ragioni psicologiche sottese al ricorso all'antilingua e individua nell'attaccamento imperterrito del burocrate alla sua nobile funzione e nel corrispettivo annullamento della propria personalità, la radice dell'antilingua: «Chi parla l'antilingua ha

⁶⁵ Per un'analisi linguistica più approfondita si rinvia a F. Franceschini, *La semplificazione del linguaggio amministrativo*, in *Il processo di innovazione della pubblica amministrazione. Cultura del servizio e comunicazione pubblica*, Atti del ciclo di seminari ottobre-dicembre 2003, Scuola Normale superiore, Pisa, 2004, pp. 55-82. Conclude Franceschini: «Insomma il primo testo è molto più chiaro, chiama le cose con il loro nome e lo fa precisamente. Chiamare le cose con il loro nome non è assolutamente peccato; tuttavia la tradizione discorsiva della burocrazia, ma anche una tradizione culturale più ampia, passata attraverso l'educazione scolastica, ci ha inculcato l'idea che tutto quello che è chiaro e semplice, concreto e legato alla vita di tutti i giorni, è fuori posto in un discorso ufficiale: un discorso pubblico, istituzionale, sembra perdere di 'aura' se si parla di fiaschi di vino invece che di quantitativo di prodotti vinicoli. In realtà scelte linguistiche che nell'intenzione degli scriventi dovrebbero dare maggiore precisione e decoro stilistico ai testi amministrativi finiscono per generare effetti opposti, creando delle cortine fumogene dietro alle quali si perde di vista la realtà concreta». *Ivi*, p. 57.

sempre paura di mostrare familiarità e interesse per le cose di cui parla, crede di dover sottintendere: “io parlo di queste cose per caso, ma la mia funzione è ben più in alto delle cose che dico e che faccio, la mia funzione è più in alto di tutto, anche di me stesso”. La motivazione psicologica dell’antilingua è la mancanza d’un vero rapporto con la vita, ossia in fondo l’odio per se stessi. La lingua invece vive solo d’un rapporto con la vita che diventa comunicazione, d’una pienezza esistenziale che diventa espressione»⁶⁶.

A Pasolini che individua nell’italiano tecnologico la nascita della prima vera lingua nazionale, Calvino risponde che, laddove prevale «l’italiano di chi non sa dire “ho fatto” ma deve dire “ho effettuato”», la lingua al contrario viene uccisa. L’italiano tecnologico potrà assurgere a lingua della comunicazione solo se non si lascerà contagiare dall’antilingua e recupererà il suo legame originario con la vita. Dunque ben venga l’inter-lingua scientifico-tecnico-industriale se questa condurrà all’acquisizione di un linguaggio più rigoroso, preciso e funzionale alla società moderna. Anzi sia esso da esempio per quelle amministrazioni pubbliche che “scrivono, parlano e pensano” nell’antilingua, nonostante il richiamo costituzionale a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» alla «partecipazione del cittadino all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (c. 2, art. 3 Cost.).

5. Comunicazione pubblica e integrazione sociale

Già negli anni del “miracolo economico” in cui scrive Calvino, in studi, indagini, pubblicazioni, conferenze e seminari dedicati al tema dell’arretratezza del sistema amministrativo la trascuratezza nelle pubbliche relazioni emergeva come uno dei principali problemi delle amministrazioni pubbliche. Nel modo in cui la pubblica amministrazione “si rapportava” alla società civile veniva individuato «il vero collo di bottiglia che congestionava fino a strozzarle, spinte e movimenti di rinnovamento»: da qui l’immagine di un’“amministrazione bloccata”⁶⁷.

Anni dopo, nel noto *Rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato* (1979)⁶⁸, il ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini segnalava al Parlamento come nell’opinione pubblica dilagasse una visione negativa della pubblica amministrazione e dei suoi funzionari: considerati «tardigradi e cultori di formalismi» – quando non anche «inetti» e, già all’epoca, «fannulloni».

⁶⁶ *Ivi*, p. 150.

⁶⁷ F.P. Cerase, *Un’amministrazione bloccata*, FrancoAngeli, Milano, 1990, p. 101.

⁶⁸ M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato*, Tipografia del Senato, Roma, 1979; reperibile su: http://rapporto_giannini_1979.pdf

Al fine di recuperare la credibilità – seguendo l’approccio sistemico di Niklas Luhmann, i livelli di «fiducia»⁶⁹ essenziali alla riduzione dell’incertezza e della complessità sociale, all’integrazione e alla solidarietà sociale, alla stabilità del sistema sociale – occorre prestare opportuna attenzione al problema della modernizzazione dei sistemi informativi, fondamentali non più soltanto nella gestione interna delle attività bensì per un’azione amministrativa che andava a proiettarsi sempre di più verso l’esterno: da qui l’esigenza di istituire presso tutte le amministrazioni, sul modello degli uffici di organizzazione e metodo del passato, uffici deputati alla gestione dei reclami di disfunzione, alla consulenza nell’elaborazione dei regolamenti di servizio e al coordinamento dei diversi settori di articolazione dell’amministrazione.

Secondo quanto previsto già nel Rapporto, la disponibilità di nuovi strumenti tecnologici non sarebbe bastata da sé a rendere più dinamica e moderna l’amministrazione e a ricalificare l’immagine istituzionale se non si fosse intervenuti contemporaneamente sul fronte della formazione in ingresso e in itinere e dell’aggiornamento tecnico e professionale del personale.

Un contributo decisivo in direzione dello sviluppo della pubblicità istituzionale diedero, sul piano normativo, la legge n. 67 del 25 febbraio 1987, con cui le amministrazioni pubbliche furono richiamate a «destinare alla pubblicità su quotidiani e periodici una quota non inferiore al 50% delle spese per la pubblicità iscritte nell’apposito capitolo di bilancio» (art. 5, c. 1); e l’istituzione nel 1988 presso la Presidenza del Consiglio del Dipartimento per l’Informazione e l’editoria (art. 26 della legge n. 400 del 23 agosto 1988) che andava a sostituire la vecchia Direzione generale delle informazioni, dell’editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica nella realizzazione e promozione di campagne di informazione per mezzo della televisione, della radio, del cinema e della stampa quotidiana e periodica. Tali interventi legislativi e altri successivi inauguravano il passaggio «dall’informazione “normativa” a quella dell’istituzione. Da quella cioè prevista e dovuta per norma legislativa (l’informazione sulle leggi, sui provvedimenti di interesse generale, ecc.) a quella invece direttamente dipendente dalla scelta dell’ente pubblico di migliorare il proprio rapporto con il cittadino»⁷⁰.

⁶⁹ Il riferimento è all’analisi condotta da Luhmann sulla fiducia sistemica come aspettativa di regolarità e continuità di un dato comportamento istituzionale in aderenza a precise regole d’interazione e dunque come prerequisito essenziale dell’ordine sociale in condizioni di incertezza quali quelle delle società post-moderne. Cfr. N. Luhmann, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Lucius & Lucius, Stuttgart, 2000⁴. Trad. it. di L. Burgazzoli: *La fiducia*, il Mulino, Bologna, 2002.

⁷⁰ P. Mancini, *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2011 (1^a ed. 1996), p. 132.

Con il supporto dei mass-media e il ricorso a forme di comunicazione eteroprodotta, le amministrazioni pubbliche, a livello centrale e a livello periferico, iniziavano a comunicare in modo più ampio e continuativo all'esterno i servizi offerti, gli atti amministrativi, la normativa vigente e insieme la propria identità istituzionale. Tuttavia si trattava ancora di una modalità comunicativa trasmissiva e unidirezionale, di un “modello informativo a senso unico”⁷¹, che vedeva le istituzioni nel ruolo attivo di emittenti dei messaggi e i cittadini in quello passivo di meri riceventi.

Il modello di comunicazione vigente era ancora quello matematico, tecnico e “trasmissivo” proposto da Shannon e Weaver⁷² negli anni Quaranta: in base a cui, sull'esempio della trasmissione dei segnali elettrici tra due apparecchi, in assenza di rumore il messaggio prodotto da una sorgente viene automaticamente trasferito da un trasmettitore sotto forma di segnale a un ricevitore che lo riconverte in messaggio affinché il destinatario possa decodificarlo. Naturalmente, gli autori per “rumore” intendevano i disturbi tecnici (interferenze ambientali o elettromagnetiche) che potevano generarsi lungo il canale e ostacolare il processo comunicativo; non si riferivano certamente ancora a distorsioni imputabili alla mancata condivisione (intera o parziale) del codice di trasmissione.

Sarà Roman Jakobson negli anni Sessanta⁷³, nell'ambito degli studi sulla comunicazione condotti dal circolo di Praga, a precisare come nella comunicazione linguistica – dunque “non numerica” – sia necessario che emittente e ricevente dispongano di «un insieme strutturato di segni e di regole» affinché il primo possa codificare e il secondo decodificare il messaggio; dando così vita al primo modello di comunicazione “umana” in grado di spiegare il funzionamento e nello stesso tempo la problematicità della produzione di un messaggio e della sua comprensione a partire da tutti i fattori implicati nel processo comunicativo: non più soltanto il messaggio scambiato tra mittente e ricevente bensì anche il contesto di riferimento extralinguistico che svolge una necessaria funzione referenziale, il canale o mezzo di contatto che rende fisicamente possibile la comunicazione e il codice comune a mittente e destinatario inteso come sistema di segni condiviso.

Le questioni linguistiche non erano ancora state poste esplicitamente al centro dell'attenzione istituzionale. Eppure negli anni Settanta e Ottanta l'aumento dei compiti dello Stato di fronte alla crescente dinamicità e complessità prodotta dai processi di “differen-

⁷¹ Ducci G., *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

⁷² C.E. Shannon, W. Weaver, *The Mathematical Theory of Communication*, The University of Illinois Press, Illinois, 1949. Trad. it.: *La teoria matematica delle comunicazioni*, Etas, Milano, 1971.

⁷³ R. Jakobson, *Essais de linguistique générale*, Minuit, Paris, 1963. Trad. it.: *Saggi di linguistica generale*, Feltrinelli, Milano, 1966.

ziazione” sociale e di “specializzazione”, la maggiore consapevolezza dei diritti nella società civile e la situazione di concorrenza, e non più di monopolio, che viene a delinearsi nell’arena pubblica e mediatica avevano incrementato i bisogni comunicativi istituzionali e pubblici⁷⁴. Aumentando gli ambiti di intervento dell’agire istituzionale, le funzioni e le finalità socialmente rilevanti da perseguire, si moltiplicavano anche gli attori coinvolti nell’azione pubblica: accanto alle istituzioni pubbliche e semi-pubbliche (partiti, sindacati, ecc.) emergevano anche quelle private, o semi-private, tra cui quelle sorte come manifestazione della libera volontà dei cittadini ad organizzarsi in difesa di interessi pubblici, non collegati alla sfera del profitto, e a “supplenza” dello Stato sociale.

Paolo Mancini ha opportunamente chiarito come l’«emergere dell’area della comunicazione pubblica può essere interpretato alla luce del processo di differenziazione. Lo sviluppo, infatti, di un sempre maggior numero di organizzazioni sociali di natura pubblica e privata, con compiti progressivamente sempre più specializzati, ha creato il bisogno di strutture di comunicazione, sia orizzontali che verticali, e quindi di tecniche, metodologie e professionalità adatte allo scopo»⁷⁵. Lo sviluppo della comunicazione pubblica deve pertanto essere collocato all’interno del processo di mutamento e di differenziazione sociale che ha condotto alla nascita dei moderni e complessi sistemi sociali e, limitatamente all’oggetto specifico del nostro lavoro, allo sviluppo del moderno sistema amministrativo.

Come già anticipato, Émile Durkheim, ereditando a sua volta da Herbert Spencer il concetto di differenziazione delle strutture e specializzazione delle funzioni, aveva descritto (*La divisione del lavoro sociale*, 1893) il mutamento delle moderne società industriali nei termini di un costante processo di “variabilità” e di “differenziazione” sociale che conduce alla coesione e all’equilibrio sociale. Nella medesima tradizione struttural-funzionalista, Talcott Parsons (*Il sistema sociale*, 1951) aveva approfondito come ogni parte provvedesse alla riproduzione del sistema sociale svolgendovi determinate funzioni e dando luogo a sottosistemi funzionalmente differenziati e specializzati ma profondamente interdipendenti e integrati tra loro in vista di uno stato di equilibrio. Tuttavia, si deve in particolare a Niklas

⁷⁴ Mancini, *op. cit.*, p. 63. Sebbene, a causa della persistente sovrapposizione tra identità amministrativa e identità politica, non si trattasse certamente ancora di «comunicazione di pubblica utilità» ma, in sostanza, di forme più evolute di propaganda e comunicazione persuasoria finalizzata al controllo politico dell’opinione pubblica da parte di politici e giornalisti. Cfr. S. Rolando, *La comunicazione di pubblica utilità. Identità, politica, istituzioni, pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 1992.

⁷⁵ Sulla scia dell’analisi durkheimiana e luhmanniana dei processi di differenziazione, Paolo Mancini sostiene che la comunicazione pubblica sia nata con l’avvento della democrazia parlamentare e la decentralizzazione dei compiti e delle funzioni prima riservate al sovrano assoluto. Cfr. Mancini, *op. cit.*, p. XIII. Il punto di vista sistemico-funzionalistico è qui assunto al fine di porre in evidenza le funzioni della pubblica amministrazione, e in particolare della comunicazione pubblica, nei processi di trasformazione e riproduzione della società.

Luhmann il merito di aver offerto a partire dagli anni Sessanta utili strumenti analitici e interpretativi allo studio della differenziazione funzionale nelle moderne società complesse: all'analisi della realtà sociale come caratterizzata dalla crescita di sottosistemi sociali differenziati e specializzati circa le funzioni, i settori d'intervento e l'utenza di riferimento, e sempre più articolata in azioni interdipendenti e interazioni sistemiche essenzialmente comunicative tra sottosistemi e tra sottosistemi e cittadini. Secondo Luhmann, all'aumento della complessità sociale (vale a dire innanzitutto alla crescita dei bisogni dei cittadini) corrisponde l'aumento di sottosistemi specializzati; e l'aumento della specializzazione richiede inevitabilmente l'integrazione dei diversi sottosistemi specializzati per mezzo di canali comunicativi orizzontali (tra sottosistemi) e verticali (tra sottosistemi e cittadini). Sono infatti i flussi comunicativi che evitano ai sottosistemi di tradursi in chiusura e nello stesso tempo che consentono ad essi di preservare la loro "autonomia funzionale", il loro settore di intervento e il loro pubblico di utenti.

Riprendiamo brevemente l'approccio sistemico-funzionalista di Luhmann con l'obiettivo esclusivo di porre in rilievo il ruolo che in generale la comunicazione esercita nella riproduzione del sistema sociale. Un sistema sociale nasce da un processo ricorsivo di "differenziazione funzionale" con l'ambiente esterno (rispetto a Parsons Luhmann, in un'ottica funzionalista-strutturale, considera anche le strutture originate da esigenze funzionali). Ogni sottosistema e sotto-sottosistema all'interno di un sistema sociale è da intendersi come sistema concreto d'azione che istituisce con l'ambiente esterno una trama di relazioni accogliendo dall'esterno solo gli input pertinenti alle proprie funzioni e competenze ("istituzionalizzazione dell'agire"). Tramite tale processo di differenziazione, gli elementi che fanno parte del sottosistema si distinguono da quelli dell'ambiente esterno e risultano separati da questi da precisi confini organizzativi. Rispetto ai vari sottosistemi, l'ambiente possiede dunque sempre maggiori livelli di complessità e di indeterminatezza.

Per poter fronteggiare la complessità e l'eccedenza delle possibilità e delle informazioni esterne, i sottosistemi devono attuare una riduzione della complessità ambientale aumentando la loro complessità interna. Il dominio della complessità ambientale si trasforma così in dominio della complessità sistemica mediante criteri volti a mantenere la connessione strutturale e l'equilibrio interno tra gli elementi che ne fanno parte. L'"autoriferimento" dei sistemi ai loro elementi, alle operazioni interne e alla loro unità è ciò che rende i sistemi chiusi e "autopoietici": il sistema «costituisce in proprio, quali unità funzionali, gli elementi

di cui è composto» e «attiva in tutte le relazioni fra questi elementi un rinvio a tale autocostruzione, che viene in questo modo costantemente riprodotta»⁷⁶.

Tuttavia, l'autoreferenzialità sistemica è relativamente stabile; essa non deve essere confusa con assoluta chiusura e separatezza dei sottosistemi rispetto all'ambiente esterno: per quanto riguarda massimamente il sotto-sistema politico⁷⁷, ciò sarebbe contrario a ogni principio democratico insito nella dialettica tra politica e società, tra politica e altri sistemi sociali, tra politica e cittadini.

Il sottosistema è aperto rispetto all'ambiente esterno e “comunica” con gli altri sottosistemi grazie alla sua stessa autonomia funzionale. Esso si autoproduce per mezzo di uno scambio di segni che dà vita a un tessuto comunicativo e a un apprendimento continuo e reciproco tra diversi sottosistemi. Il sotto-sottosistema amministrativo, chiamato a prendere decisioni collettivamente vincolanti, può ottenere fiducia e legittimità soltanto se i contenuti e i valori dell'azione amministrativa coincidono, o almeno sono compatibili, con quelli del sistema sociale più ampio. E perché l'integrazione delle funzioni e dei valori sia possibile sono necessari infatti flussi comunicativi interattivi e circolari tra sotto-sistemi sociali. La comunicazione pubblica svolge dunque una funzione di integrazione sociale sia sul piano orizzontale che verticale, sia sul piano funzionale che simbolico⁷⁸. La modernizzazione stessa della società è dettata – lo vedremo nei prossimi paragrafi – dall'apertura e dall'evoluzione dei sistemi comunicativi.

6. Gli anni Novanta del cambiamento

A partire già dagli anni Ottanta, la pubblica amministrazione italiana⁷⁹ è stata investita da profondi mutamenti sociali, politici e istituzionali derivanti da spinte esterne, quali i feno-

⁷⁶ N. Luhmann, *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt, 1984. Trad. it.: *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, il Mulino, Bologna, 1990, p. 105. Luhmann riprende da Maturana e Varela il termine “autopoiesi” coniato nel 1972 per indicare un sistema vivente che si riproduce e si autosostiene per riferirsi in senso lato alla tendenza di ogni sistema ad assolvere alle proprie funzioni mediante autoalimentazione e autocontrollo.

⁷⁷ Nello specifico, il sottosistema politico, oltre ad essere un prodotto della differenziazione dal sistema sociale complessivo, in virtù della stessa differenziazione funzionale, si articola all'interno in due grandi sotto-sottosistemi: quello della pubblica amministrazione (inteso come apparato legislativo, esecutivo e giudiziario) deputato alla produzione di decisioni vincolanti e quello dei partiti politici impegnati nella legittimazione delle decisioni vincolanti. Sul ruolo del sistema politico nella società complessa si veda G. De Angelis, *Un'illusione perduta. Politica e società in Niklas Luhmann*, Belforte, Livorno, 2011.

⁷⁸ Mancini, *op. cit.*, p. XII.

⁷⁹ Si fa riferimento alla pubblica amministrazione nella sua accezione più estesa di struttura organizzativa unitaria dello Stato: ossia, da un punto di vista soggettivo, come complesso di apparati dell'amministrazione statale centrale, di autonomie territoriali del governo locale e di amministrazioni per enti nazionali e locali alle dipendenze dell'esecutivo. Dal punto di vista funzionalistico si considererà la pubblica ammini-

meni di globalizzazione e di integrazione europea e di deregolamentazione dei mercati finanziari, e interne, tra cui la destabilizzazione e il ridimensionamento dello Stato sociale, il federalismo e il progressivo rafforzamento dell'autonomia istituzionale dei governi locali e l'aumentata consapevolezza dei diritti di cittadinanza nella società civile. Se i primi fattori hanno imposto una riorganizzazione del modello statuale e una ridefinizione degli obiettivi e delle finalità dell'agire amministrativo nell'ottica della conformità a standard qualitativi e competitivi sovranazionali imposti dalle imperanti logiche del mercato globale; i secondi, in concomitanza ai primi, hanno agito in direzione di una ristrutturazione istituzionale dell'intero apparato amministrativo in senso federalista e volto alla soddisfazione dei nuovi bisogni diffusi emergenti dalla crisi dello Stato sociale.

L'organizzazione ministeriale monolitica e centralizzata che aveva dominato dai tempi dell'Unità d'Italia con l'adozione del modello napoleonico si era frantumata intanto in una sorta di "pulviscolo amministrativo"⁸⁰; cosicché gli anni Ottanta dell'amministrazione "in briciole" e della frammentazione istituzionale prefiguravano il passaggio verso un nuovo modello organizzato pluralistico e decentrato⁸¹: in cui le amministrazioni periferiche venivano richiamate all'assunzione di compiti e funzioni precedentemente riservate agli organi centrali, all'adeguamento ad attese e valori condivisi nell'ambito di una prospettiva locale e al soddisfacimento di specifiche esigenze sociali.

Prima semplice prolungamento ed esecutrice passiva dell'azione di governo, in posizione subordinata nel rigido sistema di controllo centro-periferico, la pubblica amministrazione diventa negli anni Ottanta-Novanta, con l'affievolimento delle capacità di regolazione dello Stato-nazione⁸², un organo maggiormente autonomo e distinto dalle strutture politiche che

strazione come subsistema politico-sociale deputato alla soddisfazione dell'interesse pubblico. Ciononostante, si concentrerà l'attenzione in particolare sugli enti amministrativi periferici, ai quali, in attuazione dei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà, sono state trasferite molte delle funzioni precedentemente gestite dallo Stato a livello centrale e da altri enti pubblici nazionali. Si rimanda per una definizione di "pubblica amministrazione" a M. Cammelli, *La pubblica amministrazione. Cosa è, cosa fa e come è cambiata la pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 8-12.

⁸⁰ Cfr. G. Melis, *L'amministrazione in briciole (1979-1993)*, in *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 501-535. Il processo di autonomizzazione delle amministrazioni pubbliche rispetto al potere politico e il passaggio dall'amministrazione pubblica unitaria e compatta a una pluralità di unità amministrative funzionalmente distinte va inquadrato nel contesto generale della perdita di sovranità territoriale e della destrutturazione di uno Stato-nazione accentrato, distante e incapace di rispondere adeguatamente al complesso e differenziato sistema di bisogni e di attese dei cittadini nell'era della privatizzazione e della globalizzazione.

⁸¹ Da qui il processo di dislocamento e di delega dei poteri e delle competenze verso l'alto, ai livelli istituzionali sovra-nazionali (ad esempio Fondo monetario internazionale e Commissione europea), e verso il basso, a enti locali, agenzie esecutive, autorità indipendenti, aziende private ("esternalizzazione") e terzo settore.

⁸² Rod Rhodes parla in tal senso di un vero e proprio "svuotamento" (*hollowing out*) dello stato-nazione per indicare il processo di ridimensionamento e di decentramento dei poteri dello Stato (*downsizing*) verificatosi con il passaggio – in Italia registratosi a partire dalla metà degli anni Settanta – dal fordismo keynesiano al postfordismo. Cfr. R.A.W. Rhodes, *The New Governance: Governing without Governance*, in «Political Studies», 44, 1996, pp. 652-667.

ne determinano indirizzi e programmi generali e ne valutano i risultati conseguiti, riservando a questa invece la responsabilità tecnica, gestionale e finanziaria della sua azione.

Si è trattato in particolare di un necessario rapporto di distinzione nella confusa integrazione tra politica e amministrazione dettato dalla improrogabile ricerca di un sistema di responsabilizzazione degli organi periferici e di un freno a pratiche clientelari di scambio politico-elettorale e assistenziali diffuse e radicate ai vari livelli di governo. Sono stati ampiamente indagati e smascherati i meccanismi di sovrapposizione e di reciproca invadenza presenti tra sfera politica e sfera amministrativa, tra attori politici e dirigenti amministrativi⁸³.

Questi ed altri fattori avevano contribuito all'ambivalenza di uno Stato "onnipotente e introvabile": «nella formazione dello Stato italiano per iniziativa regia, senza partecipazione popolare; nella debolezza delle classi dirigenti e del loro liberalismo; nelle ambiguità della cultura, specialmente di quella giuridica, pronta all'ossequio verso l'autorità dello Stato ma disattenta nel rilevarne le debolezze; nella precarietà degli equilibri tra i poteri, con un Parlamento nominalmente onnipotente, ma incapace di assicurare l'esecuzione delle proprie decisioni, governi instabili, burocrazie dissestate alla ricerca di un riconoscimento; giudici o poco indipendenti o troppo lenti nel dare giustizia»⁸⁴.

Al fine di ridurre lo svantaggio in termini competitivi rispetto ai più avanzati sistemi amministrativi e di riacquisire quella legittimazione sociale e istituzionale minacciata dalla cronica e manifesta incapacità dell'amministrazione pubblica ad autogovernarsi rispetto all'ingerenza politica, nonché dalla complessità dei controlli interni, da episodi di "mala amministrazione" e da disvalori – improduttività, lentezza, autoreferenzialità, segretezza, ecc. – che per decenni ne hanno orientato l'attività⁸⁵, la pubblica amministrazione ha avvia-

⁸³ Si tratta di sfere non completamente distinte, a causa di fenomeni quali la "burocratizzazione" della vita politica (partecipazione della burocrazia al *policy-making*) e la "politicizzazione" della vita amministrativa (influenza di partiti, di gruppi di pressione e di altri interessi costituiti). In tale direzione è intervenuto il D.lgs 29/1993 (e successivamente il D.lgs 470/1993 e il D.lgs 546/1993) che sancisce la differenza tra compiti politici di definizione degli obiettivi, di programmazione e verifica dei risultati ottenuti e compiti amministrativi di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa (responsabilità gestionale) nella realizzazione degli obiettivi e nell'attuazione dei programmi. Il potere di organizzazione riconosciuto agli attori amministrativi fa sì che essi non siano più intesi semplici esecutori di direttive politiche ma detentori di un potere organizzativo e autori di decisioni amministrative capaci di modificare e addirittura rendere vani i contenuti della decisione politica qualora questa si riveli poco rispondente alla realtà che intende disciplinare.

⁸⁴ Cassese ricorda inoltre come dalla metà degli anni Ottanta alla metà degli anni Novanta il numero di dipendenti pubblici condannati per reati contro la pubblica amministrazione sia cresciuto di oltre sei volte. Cfr. S. Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998, p. 19.

⁸⁵ Si rimanda all'analisi compiuta, in continuità con il già citato rapporto Giannini, da Sabino Cassese sullo stato della pubblica amministrazione nell'ambito della riforma che porta il suo nome (D.lgs. n. 29/1993) e alle relative proposte di modernizzazione. Cfr. Cassese S. (a cura di), *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Dipartimento della Funzione pubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1993; e *Id.*, (a cura di), *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Dipartimento per la Funzione pubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, Istituto Poligrafi-

to un percorso di rinnovamento legislativo, organizzativo e culturale rivolto alla ridefinizione della propria identità e *mission* istituzionale sulla base di una concezione democratica e moderna del rapporto con i cittadini. Un processo riformistico che di fronte alla complessità dei mutamenti economici, sociali e culturali intervenuti nella post-modernità non poteva essere ulteriormente rinviato.

La modernizzazione del sistema ha preso avvio, sul piano legislativo, con il ciclo di riforme del diritto amministrativo inaugurato dalla legge 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali⁸⁶ e dalla legge 241/1990 sul procedimento amministrativo e il diritto di accesso agli atti amministrativi⁸⁷; e, sul piano organizzativo, con l'introduzione di modalità operative più trasparenti e più flessibili e adattabili al sistema di bisogni e attese dei cittadini. *Economicità, efficacia ed efficienza*, fattori di qualità richiesti dalle imperanti e imprescindibili logiche del mercato liberalizzato e della cooperazione istituzionale globale, assurgono a idee guida fondamentali a cui deve essere improntato il modo di operare della pubblica amministrazione; la quale, analogamente alle organizzazioni di diritto privato, al fine di rivelarsi realmente competitiva dovrà orientarsi all'effettivo raggiungimento del risultato e non limitarsi alla cieca conformità delle procedure interne alle regole di diritto.

Per un processo noto negli studi neo-istituzionalisti nei termini di "isomorfismo organizzativo"⁸⁸, nel campo organizzativo più vasto, ossia all'interno della rete di interazione e di

co dello Stato, Roma, 1993. Cassese denuncia i fattori responsabili dei dislivelli statuali rispetto agli altri Stati europei: incompletezza e arretratezza delle strutture, assenza di vere élite amministrative e carenza di quelle politiche, alternanza di governi effimeri, immobilismo e inefficienza, incuria nello svolgimento delle funzioni sociali e via di seguito.

⁸⁶ In generale, la legge assegna ai comuni e alle province autonomia statutaria e finanziaria e alle regioni il compito della programmazione e del coordinamento territoriale delle funzioni amministrative. Inoltre al capo III essa anticipa le forme della partecipazione popolare dei cittadini all'amministrazione locale (istituti di partecipazione e forme di consultazione).

⁸⁷ La legge 241 del 1990, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", introduce l'istituto della partecipazione procedimentale e ne definisce modalità di realizzazione e criteri ispiratori. In particolare stabilisce: - la conformità dell'azione amministrativa ai principi di economicità, efficacia e pubblicità (art. 1); - l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo entro un determinato tempo e tramite un provvedimento espresso (art. 2); - il dovere di motivare il provvedimento (art. 3) e di indicare l'unità organizzativa dell'istruttoria e il nominativo del responsabile del procedimento (artt. 4-5); - l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento (art. 7); - la possibilità di soggetti che si fanno portatori di interessi pubblici o privati e di associazioni e comitati rappresentanti di interessi diffusi di intervenire nel procedimento (art. 9); - il dovere di valutare documenti presentati dai soggetti che partecipano al procedimento (art. 10); - l'istituto della "conferenza dei servizi" per acquisire da altre amministrazioni pubbliche pareri (art. 14); - il diritto di accesso agli atti amministrativi (art. 22). L'elenco degli istituti e delle misure previste dalla legge è sufficiente a delineare il nuovo volto relazionale, comunicativo ed etico che la pubblica amministrazione è chiamata ad assumere nei confronti di attori sociali rappresentativi di specifici interessi in un sistema amministrativo in cui rispetto al centro e alle periferie prevalgono i nodi e i legami che intercorrono tra di essi.

⁸⁸ Il concetto di "isomorfismo organizzativo" è stato formulato da Meyer e Rowan alla fine degli anni Settanta e poi ripreso da Powell e DiMaggio nel decennio successivo (più precisamente i due autori parlano di "isomorfismo istituzionale"). Cfr. J. Meyer, B. Rowan, *Institutional Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony*, «American Journal of Sociology», 83, 1977, pp. 340-363. Trad. it.: *Le organizzazioni*

interdipendenza in cui sono calati e “incorporati” (*embedded*) i diversi soggetti organizzativi, si imporrebbero meccanismi di omogeneizzazione e di adeguamento all’orientamento istituzionale prevalente. La tendenza al conformismo sarebbe dettata da pressioni istituzionali verso l’adozione di un modello – nel nostro caso quello aziendalistico manageriale – risultato in grado di fronteggiare con più successo situazioni di incertezza ambientale (“isomorfismo mimetico”), oppure con una superiorità professionale scientificamente dimostrata (“isomorfismo normativo o culturale”), oppure ancora imposto da regolamenti, leggi, contratti (“isomorfismo coercitivo”).

Nel percorso di riforma in senso aziendalistico e manageriale della pubblica amministrazione italiana è possibile rintracciare evidenti segni di tutti i tipi di isomorfismo appena menzionati. Il *new public management* – modello di modernizzazione e di razionalizzazione degli apparati pubblici dello Stato geneticamente anteriore ma funzionalmente correlato al *public governance* – mutua infatti dal management aziendale le teorie, le tecniche e le strategie *market-oriented* più avanzate per una prestazione amministrativa efficace e di qualità⁸⁹. Talvolta però, tali regole istituzionali socialmente approvate si rivelano “miti razionalizzati” a cui conformarsi in superficie come a un “cerimoniale” formale per acquisire legittimità sociale piuttosto che tradursi realmente in pratiche impiegate in funzione dell’efficienza organizzativa.

Per effetto dei richiamati interventi legislativi e organizzativi, al modello di rapporto gerarchico e unidirezionale tra amministratori e amministrati – rispondente alla logica tradizionale della prestazione del servizio pubblico da soggetti erogatori a meri “assistiti” – è subentrato un paradigma relazionale simmetrico e bidirezionale, atto a stimolare nei funzio-

istituzionalizzate. La struttura formale come mito e cerimonia, in W.W. Powell, P. DiMaggio (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell’analisi organizzativa*, Comunità, Torino, 2000 (ed. or. 1991); W.W. Powell, P. DiMaggio, *The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in «American Sociological Review», 48, 1983, pp. 137-159. Per i concetti di “isomorfismo coercitivo”, “isomorfismo mimetico”, “isomorfismo normativo o culturale” si rinvia invece a W.W. Powell, P. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, 1991. Trad. it., *Il neoistituzionalismo nell’analisi organizzativa*, cit.

⁸⁹ Sul punto la letteratura sociologica è ormai ampia. Sul fronte internazionale il dibattito è stato inaugurato da: C. Pollit, *Managerialism and the Public Services: the Anglo American Experience*, Basil Blackwell, London, 1990; C. Hood, *A Public Management for all Seasons*, in «Public Administration», 69, 1991; J.P. Olsen, B.G. Peters, *Lessons From Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press, Oslo, 1996; O.E. Hughes, *Public Management and Administration*, Palgrave, New York, 1998. Limitatamente alla letteratura sociologica italiana si rinvia almeno a: G. Rebori, *Un decennio di riforme: nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Guerini e Associati, Milano, 1999; E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2000; M. Meneguzzo, D. Cepiku, E. Di Filippo (a cura di), *Managerialità, innovazione e governance nella pubblica amministrazione*, Aracne, Roma, 2006; E. Borgonovi, F. Longo, G. Fattore, *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano, 2009; G. Sangiorgi (a cura di), *Management e governance nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

nari pubblici la “cultura del servizio”⁹⁰ e nei cittadini la cultura della partecipazione effettiva alla vita politica, economica e sociale del Paese.

Il passaggio dalla vecchia amministrazione autoritaria e bipolare al modello di “amministrazione condivisa”⁹¹ ha richiesto una comunicazione pubblica di supporto ai mutamenti istituzionali in atto: non solo una comunicazione qualitativamente più economica, efficace ed efficiente ma eticamente più responsabile e attenta ai meccanismi cognitivi e sociali di decodifica e di comprensione dei prodotti informativi da parte delle differenti tipologie di destinatario; non solo una comunicazione funzionale delle norme, dei servizi e delle attività amministrative ma anche una comunicazione con “funzioni di integrazione simbolica”⁹², volta – laddove sia realmente espressione di valori istituzionali democratici – a promuovere comportamenti democratici e partecipativi. Riprendendo le espressioni utilizzate dai sociolinguisti americani R. Brown e A. Gilman in un saggio del 1960, potremmo dire che il modello comunicativo fondato sul riconoscimento della partecipazione attiva del destinatario al processo di comunicazione si ispira a rapporti sociali tra parlanti improntati a una *semantica reciproca della solidarietà* anziché a una *semantica non reciproca del potere*⁹³.

Di fronte all’emergere di forme di democrazia partecipativa atte a contrastare il “deficit democratico” addebitabile alla crisi di rappresentatività delle istituzioni di governo e alla cosiddetta “rottura della delega” su cui si fondava il legame tra cittadinanza e politica, la nuova comunicazione pubblica assume un ruolo fondativo e strumentale di indiscutibile rilevanza. Solo se sostenuti da dinamiche comunicative altrettanto inclusive, i percorsi partecipativi possono tradursi effettivamente in un maggior coinvolgimento dei cittadini nelle

⁹⁰ Si vedano tra i tanti: F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Carocci, Roma, 2000. Lorenzini R., Pipan T., Sasso G., *La cultura del servizio nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 1995.

⁹¹ G. Arena, *Il ruolo della comunicazione nell’amministrazione condivisa*, in «Rivista italiana di comunicazione pubblica», n. 1, 1999, pp. 15-23.

⁹² Paolo Mancini distingue sul piano teorico tra “compiti di integrazione funzionale” e “compiti di integrazione simbolica” della comunicazione pubblica: tramite gli uni un sistema sociale comunica i compiti che gli competono, tramite gli altri trasmette valori e simboli; in entrambi i casi svolge compiti di integrazione sociale. «La prima tipologia è finalizzata a determinare il campo funzionale dell’istituzione distinguendola ed integrandola con le altre istituzioni sociali (integrazione funzionale orizzontale), collegandola con i possibili fruitori dei prodotti/servizi offerti (integrazione funzionale verticale). La comunicazione funzionale svolge un essenziale ruolo ordinatore all’interno della complessità sociale delimitando e caratterizzando le aree delle differenti istituzioni ed informandone i cittadini. La comunicazione di integrazione simbolica mira invece a rafforzare l’identità dell’istituzione che la promuove e a veicolare i valori caratterizzanti. L’insieme, spesso anche conflittuale, di queste comunicazioni, determina i grandi temi e valori attorno e grazie ai quali si costruisce l’identità di una comunità». Cfr. P. Mancini, *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. 97 (1^a ed. 1996).

⁹³ R. Brown, A. Gilman, *The Pronouns of Power and Solidarity*, in T.A. Sebeok (a cura di), *Style in Language*, The MIT Press, Cambridge (MA), 1960, pp. 253-276. Trad. it.: *I pronomi del potere e della solidarietà*, in P.P. Giglioli, G. Fele (a cura di), *Linguaggio e contesto sociale*, il Mulino, Bologna, 2000 (nuova e aggiornata edizione di *Linguaggio e società*, 1973), pp. 255-284.

diverse fasi dei processi decisionali pubblici e pervenire alla riduzione di quel senso di estraneità che pervade il rapporto tra cittadini e istituzioni.

Come annunciato a partire dalla Commissione europea nel *Libro Bianco su una politica europea di comunicazione* (2006): «La comunicazione che è un processo a due sensi è fondamentale in una democrazia sana. La democrazia può prosperare solo se i cittadini sanno cosa sta succedendo e possono parteciparvi attivamente»⁹⁴. Non sarebbe possibile senza una cura dei processi comunicativi pubblici colmare la distanza esistente tra le popolazioni degli Stati membri e le istituzioni europee.

In linea con i propositi della Commissione europea, il settore pubblico del nostro Paese ha avviato un percorso di sperimentazione – tramite l'introduzione di figure professionali e uffici preposti alla cura dei processi comunicativi rivolti all'esterno e di programmi formativi ad hoc (legge 150/2000)⁹⁵ – di pratiche comunicative orientate a soddisfare i bisogni dell'utenza: della generalità della popolazione e con particolare riguardo ai gruppi socio-culturali svantaggiati.

L'instaurazione di relazioni simmetriche e cooperative, finalizzate all'accoglimento delle istanze che si manifestano nella cittadinanza, com'è ovvio, rivoluziona la concezione del servizio pubblico come trasmissione unidirezionale – quasi concessione dall'alto verso il basso (*top-down*), da governanti a governati – di un bene. Nel nuovo modello amministrativo (*bottom-up*) il cittadino non è più il semplice destinatario del provvedimento: la proget-

⁹⁴ Cfr. Commissione delle Comunità europee, *Libro Bianco su una politica europea di comunicazione*, Bruxelles, 1.2.2006, COM (2006) 35 def., in http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf

⁹⁵ La Legge n. 150 del 7 giugno 2000, "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", in attuazione dei principi di trasparenza e efficacia dell'azione amministrativa, distingue le attività di informazione ai mezzi di comunicazione di massa, affidate alla figura del Portavoce e all'Ufficio stampa, dalle attività di comunicazione interna ed esterna, realizzate dall'Ufficio per le relazioni con il pubblico o da analoghe strutture (sportelli per il cittadino, sportelli unici, sportelli polifunzionali, sportelli per le imprese).

Precedentemente all'emanazione della legge 150 del 2000 deve essere ricordata l'incidenza nello sviluppo della comunicazione pubblica del D.lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993, "Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421". Il decreto mirava ad accrescere l'efficienza delle amministrazioni, oltre che mediante la riduzione dei costi del lavoro pubblico e della spesa complessiva per il personale e mediante lo sviluppo formativo e professionale dei dipendenti pubblici, attraverso un migliore coordinamento della comunicazione interna ed esterna e dei sistemi informatici e statistici pubblici e una maggiore «garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso» (art. 2). La legge obbligava altresì ciascuna amministrazione a istituire un ufficio relazioni con il pubblico composto da personale altamente qualificato che provvedesse a informare i cittadini sullo stato dei procedimenti, a garantire l'accesso agli atti e a promuovere comunicazione di pubblica utilità su norme, servizi e strutture (art. 12). Sul punto erano intervenute inoltre le quattro leggi sulla semplificazione amministrativa (1997-1999), le cosiddette leggi Bassanini, in particolare la n. 59 del 1997 sul decentramento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali nell'ottica della semplificazione amministrativa (a "Costituzione invariata" e la n. 127 del 1997 in materia di snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo).

tazione del servizio trae le mosse dall'analisi dei suoi bisogni, dei suoi interessi e delle sue attese e la valutazione dell'efficacia dell'azione amministrativa discende innanzitutto dal grado di soddisfazione rilevato (*customer satisfaction*), ovvero dalla corrispondenza tra la qualità percepita e la qualità attesa dal cittadino.

Relativamente alla cooperazione tra poteri pubblici e poteri privati e alla possibilità della società intera di partecipare all'attività amministrativa, è intervenuta la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione a introdurre il principio di *sussidiarietà orizzontale*. Il comma 4 del modificato art. 118 recita infatti: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»⁹⁶.

6.1. Tra innovazione e retorica dell'innovazione

All'interno di forme di autogoverno societario (*corporate governance*), il coinvolgimento del cittadino nelle varie fasi dell'azione amministrativa, dal processo decisionale alla valutazione, assegna indubbiamente a questi un maggiore “protagonismo politico-amministrativo”. Tuttavia, numerosi sono gli ostacoli interni all'operato della pubblica amministrazione che fungono da freno all'esercizio della cittadinanza attiva: *in primis*, come si vedrà, quelli di natura linguistica e comunicativa su cui si incentra il nostro studio.

Grazie a quella che è stata definita “la rivoluzione copernicana” del processo amministrativo, da soggetti passivi degli interventi pubblici, i cittadini, singoli e associati, diventano, almeno teoricamente, “co-amministratori”, soggetti responsabili della soluzione dei problemi di interesse generale e portatori di risorse, competenze, idee e proposte che le amministrazioni hanno il dovere di sollecitare, accogliere e coordinare in un disegno unitario di progettazione, programmazione e attuazione di politiche pubbliche compartecipate.

Sulla scia degli orientamenti legislativi, la pubblica amministrazione italiana ha potuto intraprendere un percorso inedito – se si guarda ai centocinquanta anni di storia amministrativa nazionale – di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo e di riorga-

⁹⁶ Lo stesso articolo, sulla base dell'attribuzione di maggiori autonomie, funzioni e responsabilità alle regioni e agli enti territoriali, introduce il principio di *sussidiarietà verticale* in riferimento alla cooperazione inter-istituzionale in ambito comunitario e nazionale. Per sussidiarietà verticale si intende l'allocazione funzionale delle competenze dagli organismi sovraordinati agli enti gerarchicamente inferiori che, in quanto radicati nel territorio, possono erogare servizi più adeguati ai bisogni locali. «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (c. 1, art. 118 Cost.).

nizzazione delle strutture⁹⁷. Ciononostante, le grandi riforme del ciclo amministrativo, pur apportando sostanziali miglioramenti, non hanno innescato il cambiamento auspicato all'inizio degli anni Novanta: “buone pratiche” e percorsi sperimentali si sono diffusi a “macchia di leopardo” sul territorio nazionale e spesso la conclamata innovazione si è risolta in una mera retorica dell'innovazione e in una modernizzazione di sola facciata⁹⁸.

Dalle indagini condotte sullo stato della comunicazione pubblica, numerosi sono risultati gli ostacoli che si frappongono a un reale percorso di innovazione amministrativa⁹⁹: la lacunosa e frammentaria – quando non del tutto mancata – attuazione delle riforme, l'indisponibilità di risorse finanziarie in un momento di contenimento della spesa pubblica, la mancanza di leadership politiche e di manager pubblici altamente professionali in grado di proporsi come protagonisti attivi del cambiamento, l'assenza di un approccio *top-down* che possa sostenere il cambiamento lasciato invece alla libera interpretazione e attuazione

⁹⁷ Il secondo rapporto Ocse *Government at a Glance* del 2011 che ha coinvolto 34 Paesi Ocse evidenzia in termini comparativi i risultati positivi ottenuti dalla pubblica amministrazione italiana in particolare in relazione alle pratiche di valutazione della performance, all'introduzione di sistemi di pagamento che premiano la performance (*performance related payment*), alla trasparenza e all'*accountability* (pubblicazione on line dei salari, dei curriculum dei dirigenti pubblici, di budget, bilanci, e database) e all'e-government. In ottica multicanale, si apprezzano iniziative quali “Linea Amica” e “Mettiamoci la Faccia” volte ad ampliare le possibilità di accesso ai servizi anche per via telefonica soprattutto in considerazione del problema nazionale del *digital divide* su cui ci soffermeremo più avanti. Cfr. Ocse, *Government at a Glance 2011*, Secondo Rapporto Ocse, Ocse Publishing.

⁹⁸ L. Bifulco, O. De Leonardis (a cura di), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 1997; F. Battistelli, *La cultura delle amministrazioni tra retorica ed innovazione*, FrancoAngeli, Milano, 2002.

⁹⁹ Ci riferiamo in particolare alle indagini condotte nel 2002 e nel 2003 dall'Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale (costituitasi nel 1990) d'intesa con il Dipartimento della Funzione pubblica e la Scuola superiore della pubblica amministrazione (da ora Sspa) sullo stato di attuazione della legge 150 del 2000. Le ricerche hanno inteso monitorare in particolare l'attivazione di strutture operative e figure professionali, gli investimenti in formazione del personale, l'introduzione di tecnologie informatiche, il monitoraggio del piano annuale di comunicazione e a rilevarne gli eventuali ostacoli. Dai risultati emerge, come si può facilmente prevedere, una maggiore e più rapida attuazione delle misure previste dalla legge nel Centro-Nord e nei comuni di maggiori dimensioni. Nel 2003 gli enti pubblici intervistati salgono da 729 a 893 e rispetto all'anno precedente partecipa all'indagine un numero maggiore di piccoli comuni. Di questi solo il 23,2% (nel 2002 il 35,5%) dimostra di aver già recepito la legge; il 13,1% (nel 2002 il 14,1%) ancora non la riconosce, mentre il 62,2% concentrato nel nord Italia, ha recepito la legge solo parzialmente (nel 2002 il 47,7%). Tra le difficoltà segnalate: mancanza di risorse economiche, limiti organizzativi interni, carenza di competenze e formazione, assenza di “cultura e conoscenza della comunicazione”. Riguardo alle strutture, l'ufficio stampa è attivato nel 52,2% degli enti pubblici intervistati, l'ufficio relazioni con il pubblico nell'85% degli enti, mentre l'ufficio del portavoce nel 20,2% dei casi. Analogamente le figure professionali si ritrovano maggiormente negli enti di più ampie dimensioni (regioni, province e Asl).

Al 2004 risale invece il *Rapporto nazionale sullo stato dell'arte della comunicazione pubblica* realizzato dallo Iulm di Milano in collaborazione con il Dipartimento della Funzione pubblica in cui viene confermato lo stato di disarticolazione territoriale e di discontinuità dei processi comunicativi. Dall'analisi di 1.000 questionari emerge che in circa il 50% delle amministrazioni pubbliche la legge si è tradotta in un cambiamento organizzativo; l'Ufficio per le relazioni con il pubblico è istituito nel 72,4% dei casi mentre un ufficio stampa strutturato nel 48,1%; il 40% degli enti dispone di strumenti di analisi dei bisogni dell'utenza; il 73,4% della pubblica amministrazione lamenta insufficienze di risorse professionali e finanziarie; il 55,1% non possiede una rete Intranet; e solo il 20% delle amministrazioni svolge una vera e propria pianificazione delle attività.

delle amministrazioni, e, ancora, l'accento posto sull'adempimento alla lettera della legge piuttosto che sull'efficacia dell'azione in termini di risultato.

Gli attuali studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione concordano nell'assegnare massima importanza all'intenzionalità intersoggettiva, ossia al senso che i soggetti coinvolti (soggetti politici, manager, dipendenti pubblici, *stakeholders*, imprese, terzo settore e cittadini) assegnano al cambiamento. Come aveva già tentato di dimostrare Chester Barnard alla fine degli anni Trenta¹⁰⁰, per quanto le personalità interiorizzino valori, comportamenti e obiettivi organizzativi, esse persistono tuttavia come personalità private, con propri schemi valoriali e cognitivi, che possono dunque sia entrare in conflitto con l'ideologia organizzativa e sollecitare cambiamenti, sia, ritenendo il cambiamento una minaccia anziché un'opportunità di miglioramento di politiche e servizi pubblici, contrastare l'affermazione e lo sviluppo della nuova cultura organizzativa.

Parallelamente alle norme giuridiche avrebbero dovuto mutare pertanto gli schemi cognitivi, valoriali e comportamentali alla base del modo di essere e di operare della pubblica amministrazione. È mancata, secondo l'opinione più diffusa tra gli studiosi di cambiamento organizzativo nel settore pubblico, una "gestione strategica del cambiamento" (*change management*)¹⁰¹ che potesse coinvolgere in un circuito virtuoso di apprendimento, in un processo di sviluppo olistico e integrato¹⁰² norme, strutture, tecnologie, risorse umane, servizi e culture. Le riforme del *management* pubblico non seguite da un reale ammodernamento della prassi gestionale, l'innovazione delle strutture non accompagnata dall'innovazione dei processi, l'introduzione delle più avanzate tecnologie non supportata da una maturazione professionale e culturale dei dipendenti pubblici non potevano certamente tradursi in un effettivo e solido cambiamento. Il cambiamento delle norme e delle tecnologie è infatti as-

¹⁰⁰ C.I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Mass. Trad. it.: *Le funzioni del dirigente. Organizzazione e direzione*, Utet, Torino, 1970.

¹⁰¹ M. La Rosa, F. Arcuri, C. Ciacia (a cura di), *Pubblica amministrazione e cambiamento organizzativo: la danza degli elefanti*, FrancoAngeli, Milano, 1994; F. Butera, *Il change management strutturale nella pubblica amministrazione*, in «Studi organizzativi», 1, 2007, pp. 61-96; *Id.*, G. Rebora, *Il change management nelle imprese e nelle pubbliche amministrazioni*, in «Studi organizzativi», 2007; *Id.*, B. Dente, *Change management nelle pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2009; S. Capuano, *L'astuzia delle istituzioni. Trasformazione delle organizzazioni nell'era globale*, Le Lettere, Firenze, 2009.

¹⁰² In questa direzione merita di essere ricordato il modello di *cambiamento integrato* promosso dal programma Cantieri del Dipartimento della Funzione pubblica. Fra le tante iniziative inserite nel programma, la realizzazione da parte di amministrazioni locali dei cosiddetti "Piani integrati di cambiamento". Si legge nella presentazione: «Nelle amministrazioni pubbliche il cambiamento deve coinvolgere contemporaneamente, e in modo coerente, tutte le funzioni strategiche: il cambiamento deve essere integrato. Per questo il programma Cantieri ha promosso un approccio di sistema all'innovazione attraverso un'azione congiunta sulle variabili gestionali, organizzative e della comunicazione, al fine di migliorare l'amministrazione nelle sue specifiche componenti ma anche nella sua unità» (<http://www.innovazione.pa.gov.it>). Cfr. inoltre Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei ministri, *Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, Manuali Cantieri, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004.

sai più immediato di quello inerente i processi reali dell'organizzazione; l'"organizzazione formale" si evolve più facilmente rispetto all'"organizzazione di fatto". Da qui circoli viziosi e paradossi quali «una semplificazione che complica, tagli di bilancio che aumentano la spesa, controlli e misure di trasparenza che falliscono e incrementano l'opacità»¹⁰³.

Affinché l'invocato cambiamento possa tradursi in un concreto percorso di modernizzazione e di razionalizzazione di strutture, procedure, ruoli e servizi, deve essere necessariamente riconosciuto alla comunicazione il ruolo attivo e strategico di orientamento, coordinamento e gestione del cambiamento; non soltanto quindi quello passivo di rispecchiamento delle tendenze innovative in atto. Assunti come "modalità di governo del cambiamento", i processi comunicativi pubblici sono capaci di rivelarsi potenti fattori di definizione, di costruzione e di ordine della realtà sociale. E l'accento posto sulla valenza etica della comunicazione – l'orientamento all'altro e alla comunità –, contro i frequenti usi e abusi strumentali del potere della comunicazione, pone le premesse essenziali per una maggiore democratizzazione dell'agire amministrativo e un'effettiva partecipazione dei cittadini e delle imprese ai *network* amministrativi inclusivi.

6.2. Dal governo alla governance: verso il superamento del modello burocratico?¹⁰⁴

Il percorso di modernizzazione della pubblica amministrazione italiana deve essere inquadrato nella più ampia transizione politico-istituzionale in atto nelle democrazie contemporanee dalla tradizionale forma statocentrica e gerarchica verso modelli decentrati, multipolari e reticolari di governo; dallo "Stato gestore" allo "Stato regolatore"¹⁰⁵, dal "castello" alla "rete"¹⁰⁶.

Con gli interventi legislativi succedutisi a partire dagli anni Ottanta nell'ottica della decentralizzazione e della privatizzazione dei poteri e dei servizi, lo Stato ha assunto il ruolo di regolatore, facilitatore e promotore di azioni e servizi pubblici compartecipati. Il passaggio da una forma di Stato all'altra – pur non essendo interpretabile nei termini di un reale superamento della struttura di potere centralizzata, monistica e verticistica tipica dello sta-

¹⁰³ Butera, Dente, *Change management nelle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 36-37.

¹⁰⁴ Per un inquadramento della riforma del linguaggio amministrativo all'interno del percorso di modernizzazione dell'amministrazione pubblica, si ritiene utile riproporre in questo e nel sottoparagrafo successivo alcuni dei temi che sono stati trattati più approfonditamente in A. Cirillo, *L'amministrazione relazionale. Modelli comunicativi di Public Governance*, in Id. (a cura di), *Potere e Società. In nome di nuove soggettività democratiche*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», FrancoAngeli, Milano, 4/2011, pp. 59-78.

¹⁰⁵ G. Sepe, *Tra le riforme della pubblica amministrazione*, in S. Rolando, a cura di, *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Rizzoli Etas, Milano, 2011, pp. 17-26 (1ª ed. 2001).

¹⁰⁶ F. Butera, *Il castello e la rete*, FrancoAngeli, Milano, 2000.

to-nazione¹⁰⁷ – ha certamente favorito lo sviluppo di un sistema policentrico, cooperativo e condiviso di governo della cosa pubblica: contraddistinto dalla compartecipazione di una pluralità di soggetti pubblici, semi-pubblici e privati alla formulazione e all’attuazione delle politiche di interesse generale e alla gestione dei servizi di pubblica utilità (*public utilities*); dalla trasversalità dei livelli d’intervento (locale, nazionale, comunitario, internazionale) e dall’aumento delle risorse, delle competenze e dei saperi impiegati nell’ottica del perseguimento di finalità comuni di interesse pubblico.

Nelle nuove forme ibride di potere reticolare le rigide procedure gerarchiche e burocratiche tendono a essere sostituite con stili e metodi organizzativi flessibili e rispondenti alla complessità e alla dinamicità delle relazioni di interdipendenza che vengono a intessersi tra attori interessati e coinvolti a vario titolo nelle politiche pubbliche considerate¹⁰⁸. Come ha sottolineato la sociologa della pubblica amministrazione tedesca Renate Mayntz, il nuovo sistema di governo si distingue da quello burocratico basato sul controllo gerarchico innanzitutto per un maggior grado di cooperazione e per la costante interazione tra «lo Stato e attori non statuali all’interno di reti decisionali miste pubblico-private»¹⁰⁹.

Il paradigma post-burocratico di azione pubblica partecipata, sussidiaria e congiunta necessita della definizione di nuove regole, metodi e criteri operativi e di interazione per tradursi in politiche e servizi pubblici realmente rispondenti alle esigenze, agli interessi e alle attese dei soggetti coinvolti. Come già sostenuto dalla cosiddetta “Scuola delle contingenze” negli anni Settanta, essendo il *framework istituzionale* in cui le organizzazioni si trovano a operare caratterizzato da elevati livelli di incertezza e di “turbolenza” che rendono precaria e “contingente” ogni strategia d’azione, la nuova organizzazione reticolare necessita di precisi schemi di azioni e di relazioni a cui ispirarsi per operare efficacemente e responsabilmente. Accanto ai principi ispiratori a cui deve essere improntata l’azione amministrativa

¹⁰⁷ Il dibattito politologico internazionale in materia di governance, se in un primo momento ha insistito sulle possibilità democratiche offerte dal nuovo stile di potere, da qualche tempo si interroga sulle insidie e le derive anti-democratiche insite nei processi reticolari di *decision making*: riconducibili alla scarsa rappresentanza degli interessi collettivi in un sistema in cui tendenzialmente finiscono per predominare interessi neo-corporativi e clientelari di mercato, alla partecipazione ristretta di soli alcuni segmenti della società civile a svantaggio delle categorie sociali più deboli, all’esclusione dai processi decisionali pubblici di aree territoriali in cui lo spirito civico e l’associazionismo è meno diffuso e, in generale, ai problemi di legittimazione istituzionale interni alle reti di potere. Sui vari limiti presenti nel meccanismo di governance si rimanda ad A. Borghini, *Dal Governo alla governance. Scenari, orizzonti, confini*, in «Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione», 4, 2011, pp. 19-37. Mentre per una panoramica internazionale del dibattito si rimanda a: A. Palumbo, S. Vaccaro (a cura di), *Governance: teorie, principi, modelli, pratiche nell’era globale*, Mimesis, Milano, 2007; *Id., Id.*, a cura di, *Governance e democrazia. Tecniche del potere e legittimità dei processi di globalizzazione*, Mimesis, Milano, 2009.

¹⁰⁸ A. Salvini, *Dentro le reti. Forme e processi della Network Governance*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell’amministrazione», 4, 2011, pp. 39-57.

¹⁰⁹ R. Mayntz, *La teoria della “governance”: sfide e prospettive*, in «Rivista italiana di scienza politica», a. XXIX, aprile 1999, pp. 3-21 (cit. p. 3).

tradizionalmente riconosciuti e custoditi nel diritto amministrativo classico – imparzialità, buon andamento ed equità –, si pone l'accento sui moderni valori della trasparenza, della cooperazione e dell'*empowerment* recentemente tradotti in principi giuridici (si veda in particolare la legge sulla trasparenza già citata).

Per definizione, nei sistemi cooperativi e integrativi di governo, le “regole del gioco” non sono decise e imposte dall'alto da organismi che assumono una posizione sovraordinata rispetto ad altri. Esse discendono piuttosto dai vigenti meccanismi di consultazione, contrattazione e negoziazione tra le parti e sono suscettibili di continue rivisitazioni per l'intera durata del progetto comune. Tuttavia, inserita all'interno di reti di potere eterogenee (pubblico-private), all'organizzazione pubblica compete, in virtù della sua natura istituzionale e in relazione al grado di istituzionalizzazione della rete, la funzione di coordinamento dell'azione collettiva (*network coordination*). Essa è chiamata a esercitare una *leadership* più o meno direttiva a seconda delle caratteristiche della prestazione collettiva, della natura degli interessi da soddisfare, dell'ampiezza della rete, delle risorse investite, dei saperi e delle competenze richieste. Le funzioni istituzionali di mediazione e di regolazione sociale – consistenti più precisamente in «riduzione dell'incertezza nei rapporti sociali, abbassamento dei costi di transazione e garanzia dell'applicazione del contratto»¹¹⁰, nonché in garanzia di condizioni di equità per tutti gli attori sociali coinvolti e di controllo delle esternalità negative a danno di terzi derivanti dalle relazioni di scambio e dai corsi di azione istituzionalizzati – sono già sufficienti a legittimare la posizione centrale, in termini di potere e di responsabilità, ricoperta dallo Stato, e dalla pubblica amministrazione, rispetto agli altri nodi della rete di governo.

Il carattere prevalentemente simmetrico e orizzontale delle interazioni interne alla *network governance* non deve far pensare alla scomparsa dei rapporti asimmetrici tradizionali del potere: alcuni aspetti della struttura burocratica si riproducono anche all'interno della struttura reticolare ed emergono ancora una volta come i più razionali e funzionali al perseguimento degli obiettivi inter-organizzativi. Nonostante i limiti e le “conseguenze inattese” dell'agire di tipo burocratico, è inopportuno dunque parlare di un reale superamento del modello organizzativo burocratico, il quale vanta un'indiscussa superiorità tecnica, in termini di disciplina, di efficacia (conseguimento degli scopi a cui l'azione amministrativa è diretta) e di efficienza (conseguimento degli scopi sulla base delle risorse di cui l'ammini-

¹¹⁰ D.C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990. Trad. it.: *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1994.

strazione dispone), rispetto a qualunque altra forma di funzionamento organizzativo¹¹¹. I principi su cui si fonda l'azione burocratica persistono all'interno delle organizzazioni complesse, tuttora "ancorate" al modello burocratico per il governo e il controllo più razionale possibile dell'organizzazione.

La sociologa tedesca Mayntz parla, a proposito dei moderni processi di *governance*, di «autoregolazione all'ombra della gerarchia» e di inevitabile persistenza dei rapporti diseguali di potere: lo Stato continua comunque ad esercitare «il diritto di ratifica legale, il diritto di imporre decisioni autoritative[...], il diritto di intervenire con un'azione legale o esecutiva» nel caso in cui i diversi attori sociali non assicurino autonomamente, mediante la contrattazione e il coordinamento delle decisioni, una forma di *self-regulating system*. «La gerarchia – dunque – rappresenta, anche in epoca moderna, un assunto base dell'organizzazione, anche se il processo di snellimento cui è stata sottoposta e le innovazioni organizzative l'hanno resa sempre più duttile e flessibile»¹¹².

A partire da tali considerazioni preliminari, appare utile piuttosto riflettere su come superare i limiti della razionalità organizzativa e dell'azione amministrativa razionale rispetto allo scopo¹¹³, correggere le derive e le degenerazioni del modello, contenerne le conseguenze inattese e disfunzionali¹¹⁴ – nei termini di Raymond Boudon gli «effetti perversi» impre-

¹¹¹ Come ha sottolineato Robert Merton, «il merito maggiore della burocrazia è la sua efficienza tecnica, assicurata dall'accento posto sulla precisione, la sveltezza, il controllo qualificato, la continuità, la discrezionalità e il massimo del rendimento. La sua struttura è quella che di più si avvicina alla eliminazione completa di relazioni personali e di considerazioni impersonali (ostilità, ansietà, complicazioni affettive, ecc.)». Accanto alle funzioni che l'organizzazione burocratica svolge positivamente devono però essere studiate le funzioni non-intenzionali (latenti) e tra queste le disfunzioni che, a parere di Merton, Max Weber, interessato esclusivamente a «ciò che la struttura burocratica è capace di ottenere: precisione, comportamento responsabile, efficienza», avrebbe trascurato. Cfr. R.K. Merton, *Teoria e struttura sociale. Studi sulla struttura sociale e culturale*, cit., vol. II, pp. 405-406.

¹¹² A. Giosi, *Teoria classica della burocrazia e processi di modernizzazione della Pubblica amministrazione*, Aracne, Roma, 2007, p. 21.

¹¹³ Si riporta brevemente la definizione data da Max Weber del tipo di agire razionale rispetto allo scopo fondato sul calcolo costi/benefici. Secondo Weber, in tale modello di agire umano il soggetto agente orienta il proprio agire «in base allo scopo, ai mezzi e alle conseguenze concomitanti misurando razionalmente i mezzi in rapporto agli scopi, gli scopi in rapporto alle conseguenze, e infine anche i diversi scopi possibili in rapporto reciproco». Sappiamo come per il sociologo tedesco tale forma di razionalità e l'inarrestabile processo di razionalizzazione delle relazioni sociali che ne consegue dominano pervasivamente le diverse sfere della moderna e "disincantata" civiltà occidentale. Weber, *Economia e società*, cit., vol. I, p. 23.

¹¹⁴ In particolare Merton si concentra sulle conseguenze inattese derivanti dalla assoluta conformità dei funzionari al modello della razionalità di scopo e alle regole organizzative: la disciplina, da mezzo richiesto dalla struttura organizzativa per il raggiungimento di determinati fini, ne diviene al contrario un potente ostacolo. A causa del processo di "trasposizione delle mete", per cui un valore strumentale diventa un valore finale, la massima aderenza alle regole formali all'interno di un'organizzazione burocratica si trasforma in rigidità e incapacità di adattamento. Ciò accade – secondo l'argomentazione mertoniana – in quanto la conformità al ruolo e ai moduli dell'azione in un'organizzazione formale è assicurata non solo dalle pressioni esercitate dalla struttura burocratica sul personale ma anche da sentimenti individuali, quale il senso del dovere, che sollecitano il personale ad assumere un comportamento conforme alle regole interne. Accade però che tali sentimenti anziché essere rapportati alle mete organizzative rimangano circoscritti ai mezzi richiesti dalla struttura per il raggiungimento delle mete: «l'adesione alle regole, concepita originariamen-

visti¹¹⁵ – e, in particolare, su come porre rimedio a quell'«incapacità addestrata» nell'adattarsi ai mutamenti dettati dall'ambiente esterno addebitabile all'assenza di flessibilità e all'impermeabilità del sistema amministrativo chiuso rispetto a quello reticolare aperto fondato sull'apprendimento continuo e sull'interazione strategica¹¹⁶.

Il compito degli studi organizzativi diventa allora quello di ricercare forme di razionalità alternative a integrazione e revisione del modello egemone nel mondo occidentale della razionalità strumentale-formale: sia della versione più prettamente economica incentrata sulla massimizzazione dei profitti e sulla minimizzazione dei costi in funzione di determinati scopi sia di quella strettamente tecnica e meccanica fondata sul calcolo e sul controllo dei mezzi atti al raggiungimento di determinati scopi e sulla dominabilità e prevedibilità dei corsi di azione.

Occorre a tal fine innanzitutto “riabilitare” quelle forme di razionalità dell'agire derivanti dall'attribuzione soggettiva e intersoggettiva di senso sulla base del «politeismo dei valori» già teorizzato da Max Weber. Esigenze e visioni individuali, etiche e professionali, interne all'organizzazione possono rivelarsi in grado di sopperire ai limiti etici, sociali e culturali di una razionalità organizzativa rivolta unicamente all'incremento dell'efficienza in rapporto ai mezzi di produzione. Vi sono fattori extra-economici che contribuiscono al rendimento lavorativo e al buon funzionamento dell'organizzazione e che pertanto non possono essere trascurati in nome dell'assoluta prevedibilità e affidabilità dell'azione garantita dal modello burocratico modernista¹¹⁷: una maggiore cura dei rapporti interpersonali e della

te come mezzo diventa fine a se stessa»; la disciplina, anziché essere considerata un prerequisito per il raggiungimento dei fini organizzativi, assume a valore fondamentale indipendentemente da considerazioni di tipo strumentale. Cfr. R.K. Merton, *Teoria e struttura sociale. Studi sulla struttura sociale e culturale*, cit., II, pp. 409-411.

¹¹⁵ R. Boudon, *Effets pervers et ordre social*, Presses Universitaires de France, Paris, 1977. Trad. it.: *Effetti “perversi” dell'azione sociale*, Feltrinelli, Milano, 1981.

¹¹⁶ Francesco Paolo Cerase ha indicato, limitatamente al caso italiano, una serie di punti critici del modello burocratico, il quale non terrebbe adeguatamente conto di fattori concreti dell'attività amministrativa quali: a) l'assenza di una netta separazione tra decisioni politiche e attuazione amministrativa e delle ambiguità e incertezze che nell'ambiente esterno intralciano la fase di attuazione delle politiche; b) lo scarto tra la teoria e la norma e il contesto non perfettamente definito e controllabile in cui essa deve essere applicata, dunque anche tra l'atto legislativo e le regole di attuazione che prescrivono, sulla base dell'interpretazione dello spirito della legge, come e per mezzo di quali azioni concrete deve essere attuato un compito; c) incongruenza e incoerenza tra le stesse norme; d) comportamenti non discendenti esclusivamente da prescrizioni normative ma da altre motivazioni ad agire in un determinato modo; e) incidenza retroattiva sull'organizzazione dell'attività amministrativa della prestazione; f) richiesta dettata dal soddisfacimento di bisogni e interessi pubblici di risorse materiali e tecnologiche e di competenze specialistiche ad hoc. Cfr. F.P. Cerase, *Pubblica amministrazione*, cit., pp. 85-103.

¹¹⁷ S.R. Clegg, *L'ironia del caso. Max Weber nel contesto della sociologia delle organizzazioni*, in S.B. Bacharach, P. Gagliardi, B. Mundell (a cura di), *Il pensiero organizzativo europeo*, Guerini e Associati, Milano, 1995, pp. 29-80. L'autore distingue l'idealtipo modernista della burocrazia da uno post-modernista. Anche C.J. Fox e H.T. Miller parlano in un testo del 1995 di una “Pubblica amministrazione post-moderna”: *Postmodern Public Administration*, Sage, London, 1995.

solidarietà organizzativa, uno stile lavorativo di squadra essenzialmente democratico, un certo “clima” di “benessere” organizzativo, la valorizzazione delle motivazioni individuali, l'introduzione di sistemi di incentivazione economica, morale e culturale e di sviluppo delle potenzialità professionali. Ad un livello più generale, motivazioni, interessi, scelte e strategie dei soggetti che agiscono – sulla base del senso attribuito all'agire amministrativo – intervengono nella definizione degli scopi organizzativi e dunque nelle modalità con cui l'azione amministrativa incide sul processo di riproduzione e trasformazione sociale. Di fronte alla complessità della società post-moderna, proprio a partire da tali fattori soggettivi ed intersoggettivi, psicologici e sociali, è possibile dare vita a comportamenti flessibili, innovativi e strategici in grado di fronteggiare situazioni nuove e “turbolenze” impreviste.

In base all'analisi della burocrazia compiuta da Michel Crozier nel *Fenomeno burocratico* (1964)¹¹⁸, il potere, piuttosto che configurarsi weberianamente come esercizio razionale del potere da parte di un'autorità formale, deve essere assunto come potere di controllo dei margini di incertezza presenti in comportamenti mai perfettamente prevedibili. Sarebbe un paradosso infatti – invita a notare Crozier – l'esercizio di un potere in assenza di discrezionalità di scelta e di comportamento da parte di chi deve obbedirvi. La prevedibilità delle decisioni e dei comportamenti, dettata dalla rigida e impersonale regolamentazione interna, dalla predeterminazione formale dei comportamenti e dalla convinzione che esista un'unica *one best way*, è infatti una condizione utopica. Nella realtà lavorativa emergono margini di incertezza e di discrezionalità nei comportamenti dei soggetti, dettati fondamentalmente dalla dinamicità e complessità della realtà esterna all'organizzazione: l'uomo non è soltanto un braccio (come sostenevano i tayloristi) e neanche soltanto un cuore (secondo quanto sostenuto dalla teoria delle Relazioni umane); è al contrario un essere capace di progettare, elaborare strategie e compiere scelte non previste dall'organizzazione, anche a tutela di interessi personali. Forme di razionalità private, sebbene per un verso, come si è detto, possano entrare esplicitamente in conflitto con la razionalità organizzativa, per l'altro possono rivelarsi maggiormente strategiche e adatte alla soluzione di problemi organizzativi.

Mediante i risultati di indagini empiriche compiute presso alcune pubbliche amministrazioni francesi, Crozier conferma il giudizio negativo sulla burocrazia già diffuso nel senso comune della sua epoca: essa si rivela un microcosmo farraginoso, lento, pesante e inefficiente, incapace di correggere i propri errori, un organismo ligio alla disciplina, alla *routine* e alle norme impersonali e non propenso al cambiamento. Di fronte alla crescente incertez-

¹¹⁸ M. Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Seuil, Paris, 1964. Trad. it.: *Il fenomeno burocratico*, Etas Kompass, Milano, 1969.

za dell'ambiente istituzionale esterno, si assiste pertanto, contrariamente alle previsioni weberiane sulla fortuna del modello, alla sua degenerazione e decadenza: l'agire ispirato al criterio della razionalità assoluta e rivolto al perseguimento di finalità organizzative rigidamente predeterminate non si rivela per definizione capace di quella flessibilità interna necessaria ai continui adattamenti richiesti dall'ambiente esterno in preda all'incertezza e al rischio.

Già negli anni Venti del Novecento, in reazione alle teorie tayloristiche, la “Scuola delle Relazioni umane” aveva insistito sulla centralità del fattore umano e dei rapporti sociali e comunicativi, formali e informali, sul comportamento e sulla produttività organizzativa¹¹⁹. Secondo Crozier, all'interno di un'organizzazione vi sono elementi informali che interagiscono con quelli formali, moventi individuali che si sovrappongono ai fini organizzativi. Escludere un aspetto o l'altro significa arrestarsi a una visione riduttiva della struttura e dei processi organizzativi.

L'accento posto sull'elemento soggettivo e intersoggettivo aveva condotto negli anni Quaranta alla promozione dell'abbandono del paradigma della razionalità assoluta e sostantiva in funzione di forme di «razionalità limitata» (*bounded rationality*)¹²⁰. Secondo tale approccio, i processi decisionali, svolgendosi sempre in contesti di incertezza, non perverrebbero mai a decisioni «ottimali» (l'*one best way* teorizzato da Taylor) ma soltanto «soddisfacenti» e «contestuali». La consapevolezza dell'incompletezza delle conoscenze a disposizione degli individui e dell'incapacità di valutare tutte le possibili alternative e l'intera gamma delle eventuali conseguenze induce ad anteporre alla razionalità della scelta finale (“razionalità sostanziale”) quella complessiva del processo evolutivo da cui genera la decisione finale (“razionalità procedurale”); in sintesi a porre l'attenzione piuttosto che sull'*output* sull'intero processo di *problem solving*. La ricerca della risposta più ragionevole e sensata – in termini di rapporto dinamico tra gli esiti raggiunti e le aspirazioni emergenti del

¹¹⁹ Il movimento delle Relazioni Umane nacque per iniziativa di un gruppo di studiosi impegnati in una ricerca presso la Western Electric di Chicago. Elton Mayo spiegò come non fossero gli incentivi economici, le sanzioni e i fattori ambientali a intervenire maggiormente nel rendimento lavorativo quanto piuttosto un forte senso di appartenenza e una solida *membership*, un clima organizzativo armonico e collaborativo, la comunicazione interpersonale, la condivisione soggettiva ed intersoggettiva della *mission* organizzativa e altre motivazioni individuali e collettive non necessariamente razionali.

¹²⁰ Il modello ideato dal Premio Nobel per l'economia Herbert Simon (cfr. H.A. Simon e J.G. March, *Organizations*, Wiley, New York, 1958) è stato ripreso successivamente da Crozier e Friedberg (cfr. M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris, 1977. Trad. it.: *Attore sociale e sistema. Sociologia dell'azione organizzata*, Etas, Milano, 1977). In contrasto con la posizione utilitaristica della scelta razionale (Coleman) che si basa sul rapporto tra costi e benefici (*rational choice model*), anche Raymond Boudon (*op. cit.*), in linea con il concetto di “razionalità limitata” proporrà più avanti il concetto di “razionalità cognitiva” per cui l'attore sociale è portato ad assumere un dato comportamento, atteggiamento o credenza sulla base di “buone ragioni” dettate dal contesto sociale, dalle esperienze pregresse, da valori e convinzioni.

“soggetto organizzativo” e di minor dispendio di tempo, energie e risorse – comporta meccanismi di strutturazione e ristrutturazione dei fini: i quali, considerata l’influenza di elementi extra-organizzativi e la natura adattiva dell’organizzazione all’ambiente esterno, non possono essere realmente predeterminati una volta per tutte ma devono costantemente essere rapportati ai mezzi necessari per raggiungerli.

Il comportamento reale non raggiunge la razionalità obiettiva [...] per almeno tre motivi:

1) La razionalità richiede una conoscenza completa ed una previsione delle conseguenze che discenderanno da ciascuna scelta. In realtà, la conoscenza delle conseguenze è sempre frammentaria.

2) Poiché queste conseguenze riguardano il futuro, dovrà intervenire l’immaginazione per colmare l’assenza dell’esperienza, al fine di attribuire un valore a dette conseguenze. Ma i valori possono essere previsti solo in modo approssimativo.

3) La razionalità richiede inoltre una scelta fra tutti i possibili comportamenti alternativi. Nel comportamento reale solo pochi di questi possibili comportamenti alternativi si presentano alla mente individuale¹²¹.

La sostituzione del criterio della massimizzazione dell’utilità con quello della soddisfazione (*satisficing*) implica di per sé una maggiore intensificazione di dinamiche relazionali (ad esempio del lavoro in *team*) e comunicative a supporto del nuovo modello di agire organizzativo. L’importanza strategica dei processi comunicativi non poteva emergere nel modello della burocrazia pura: secondo il quale, l’aderenza al criterio della razionalità assoluta e a programmi prestabiliti d’azione sarebbe sufficiente a evitare l’influenza di elementi interni ed esterni antitetici e di disturbo. In una struttura centralizzata, standardizzata e rigida non sarebbero necessari flussi comunicativi di coordinamento in vista del buon funzionamento dell’organizzazione: gli esiti risultano già determinati dalla conformità dell’agire organizzativo alle regole e alle procedure¹²².

Nel modello burocratico, statico e impersonale, basato sulla mera «credenza nella legalità di ordinamenti statuiti, e del diritto di comando di coloro che sono chiamati ad esercitare il potere in base ad essi»¹²³, sono sufficienti minimi livelli di comunicazione tra le parti.

¹²¹ H.A. Simon, *Administrative behavior. A study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*, MacMillan, New York, 1947. Trad. it. *Il comportamento amministrativo*, il Mulino, Bologna, 1967, pp. 143-144.

¹²² Già Merton aveva notato come «la burocrazia [sia] una amministrazione che evita quasi completamente la pubblica discussione sulle sue tecniche, anche se è possibile che avvengano pubbliche discussioni sulle sue scelte. Questa segretezza è comune sia alle burocrazie pubbliche che private: si ritiene necessaria per tenere nascoste preziose informazioni a concorrenti economici privati o a gruppi politici stranieri potenzialmente ostili». Cfr. R.K. Merton, *Teoria e struttura sociale. Studi sulla struttura sociale e culturale*, cit., II, pp. 406-407.

¹²³ M. Weber, *Economia e società*, cit., vol. I, p. 210.

I fenomeni di de-burocratizzazione che hanno riguardato dagli anni Ottanta le amministrazioni pubbliche invitano invece a studiare le organizzazioni come sistemi aperti e “conoscitivi”¹²⁴: che interagiscono costantemente con l’ambiente esterno attraverso canali comunicativi bidirezionali che consentono di capire come interpretare opportunamente le norme, come eseguire un determinato compito e come programmare azioni e progettare servizi rispondenti alle attese e dunque di qualità.

L’imprevedibilità dell’ambiente esterno condiziona e rende altrettanto imprevedibile e flessibile l’azione amministrativa che nel modello burocratico vantava una sua intrinseca razionalità. Nel nuovo modello dell’amministrazione relazionale e partecipata, la qualità piuttosto che essere garantita dal rispetto delle norme e dei codici di comportamento interni è data invece dalla rispondenza dell’azione alla totalità del contesto d’azione. Nel *Total Quality Management*, l’“utente” diviene il punto di riferimento iniziale e finale nella determinazione della qualità dei servizi¹²⁵.

La «razionalità comunicativa», sul modello di quella teorizzata da Jürgen Habermas, assume una rilevanza strategica e una valenza emancipatoria soprattutto in vista dello sviluppo della sfera pubblica discorsiva, dell’argomentazione pubblica razionale richiesta dai moderni scenari della democrazia deliberativa. Una competenza comunicativa universalmente condivisa e un “agire linguistico” governato da regole di trasparenza e di comprensione reciproca diventano fondamentali nel processo “democratico-discorsivo” che deve condurre alla definizione e al perseguimento dell’interesse generale: in termini habermasiani, all’accordo intersoggettivo e all’«intesa motivata razionalmente», mediante le argomentazioni e le controargomentazioni più critiche, plausibili e convincenti che si danno all’interno di una «situazione linguistica ideale»¹²⁶ e controfattuale in cui non sono previste appunto distorsioni comunicative. Nella teoria discorsiva e consensuale della verità, la

¹²⁴ Un’organizzazione privata o pubblica che voglia dimostrarsi realmente competitiva nel nuovo modello post-capitalistico della *new economy* è chiamata a investire sempre più, piuttosto che in risorse materiali e nel lavoro manuale, in risorse conoscitive, capacità intellettive e *know how* altamente qualificato. A tal proposito Peter Drucker, considerato il padre fondatore del *management*, ha parlato di “dematerializzazione del lavoro” e “management delle conoscenze”. Una *learning organization* di successo deve investire su “lavoratori della conoscenza” (*knowledge worker*) in grado di supportare le trasformazioni tecnologiche mediante la produzione, l’applicazione e la diffusione della conoscenza: riflettendo criticamente su successi e insuccessi, progettando e rivedendo strategie aziendali sulla base del confronto con l’ambiente esterno, condividendo conoscenze per mezzo di un sistema comunicativo interno e, in generale, producendo sapere mediante sapere. Cfr. P. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Business, New York City, 1993. Trad. it: *La società post capitalista. Economia, politica e conoscenza alle soglie del Duemila*, Sperling & Kupfer, Milano, 1993.

¹²⁵ G. Negro, B. Susio, *La qualità totale nella pubblica amministrazione*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1998; M. Bonti, *Dal sistema burocratico alla cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2000.

¹²⁶ J. Habermas, *Auszug aus “Wahrheitstheorien”*, in H. Fahrenbach (a cura di), *Wirklichkeit und Reflexion*, Neske Verlag, Pfullingen 1973, p. 211 e ss. Trad. it. parziale in *Id., Agire comunicativo e logica delle scienze sociali*, il Mulino, Bologna, 1980², pp. 319-343.

verità degli enunciati si costruisce pragmaticamente nel corso dell'interazione sociale: non è data dalla semplice *adaequatio rei et intellectus* di matrice aristotelica.

Non si tratta, ancora una volta, dell'esercizio di una razionalità strumentale finalizzata all'ottenimento del consenso – sebbene informato – essenziale alla legittimazione istituzionale, ma della realizzazione effettiva del principio della sovranità popolare tramite la partecipazione consapevole e riflessiva al processo discorsivo e deliberativo pubblico. E affinché ciò sia realmente possibile, le istituzioni democratiche sono investite della responsabilità di promuovere, mediante gli strumenti normativi vigenti (si pensi ai referendum abrogativi e propositivi), il dibattito e la riflessione pubblica informata e approfondita tra coloro che sono coinvolti dagli esiti del processo decisionale, che condividono i problemi di cui si discute e sono interessati alle soluzioni che vengono deliberate; nonché di garantire la riproduzione e la valorizzazione del “capitale sociale” che determina i livelli generali di coesione sociale nei nuovi assetti istituzionali reticolari del governo locale¹²⁷.

6.3. La comunicazione integrata ed “integrativa”

Le innovazioni in materia di comunicazione pubblica investono l'intero comportamento delle amministrazioni, dalle logiche operative interne ai contatti con l'ambiente esterno, dalle dinamiche più prettamente comunicative a quelle più tecniche del procedimento amministrativo. Secondo quanto recita la legge 150 del 2000, negli anni Novanta «la comunicazione cessa di essere un segmento aggiuntivo e residuale dell'azione delle pubbliche amministrazioni, e ne diviene parte integrante così come accade da decenni alle imprese che agiscono nel mercato dei prodotti e dei servizi». Da «fattore incidente sull'*organizzazione* amministrativa» essa diventa fattore «determinante lo svolgimento della *funzione* amministrativa»¹²⁸: contribuendo, in quanto “funzione integrativa”, al funzionamento e all'integrazione dell'intero subsistema amministrativo nel più vasto sistema sociale. La funzione di comunicazione interseca e sostiene ogni altra funzione pubblica: «è dunque allo stesso tempo una funzione specialistica e una funzione diffusa, che postula la presenza nelle amministrazioni da un lato di professionalità specializzate in materia, dall'altro di una

¹²⁷ R. Cartocci, partendo dalla classica definizione di Robert Putnam di “capitale sociale” (*La tradizione civica nelle regioni italiane*, 1993), intende con tale espressione più estesamente il senso di fiducia, di obbligatezza e di responsabilità verso gli altri e verso le istituzioni. Cfr. R. Cartocci, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2007. Mentre secondo l'approccio “relazionale” di P.P. Donati, che si riprenderà più avanti, con esso si deve intendere piuttosto che una risorsa culturale un bene relazionale e dinamico insito nelle interazioni sociali. Per una ricostruzione delle diverse “semantiche” di “capitale sociale”, si veda M. Pendenza, *Teorie del capitale sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

¹²⁸ G. Azzariti, *La comunicazione come funzione*, in G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004, p. 16 (1^a ed. 2001).

generalità di dipendenti consapevoli della valenza comunicativa di tutta la propria attività»¹²⁹.

In relazione all'evoluzione organizzativa, la comunicazione non si configura pertanto come uno dei livelli di innovazione dell'azione amministrativa ma come livello trasversale agli altri e principale fattore di mutamento della totalità dei comportamenti organizzativi. E, oltre i confini della singola organizzazione, la *governance comunicativa* esercita una funzione strategica nei meccanismi di regolazione delle nuove forme organizzative reticolari, nel coordinamento delle molteplici strutture, funzioni, attività e interessi in campo, nella misurazione dei risultati ottenuti, nella valutazione della *performance* e nel rendere conto ai cittadini dell'operato e dei risultati raggiunti (*accountability*). È infatti il governo trasparente dei flussi comunicativi attivati tra i nodi della rete e tra questi e l'ambiente esterno a rendere possibile un'azione pubblica allargata e nel contempo integrata e unitaria.

A livello intra ed inter-istituzionale, la comunicazione rende possibile alle amministrazioni la trasmissione, l'apprendimento e la condivisione delle conoscenze e delle buone pratiche in funzione di un'azione integrata e coerente; mentre sul fronte del loro rapporto extra-istituzionale essa consente di restituire a imprese, *stakeholders* e cittadini un intervento conforme alle aspettative proprio in quanto discendente da un'"interazione discorsiva", da meccanismi di retro-azione (*feedback*) e, più in generale, dal contributo della cittadinanza stessa alla definizione, al controllo e alla valutazione dell'intervento.

Le amministrazioni, intese come sistemi aperti, sono costituite da un insieme organizzato di elementi che interagiscono al loro interno e instaurano una relazione di scambio, sia in entrata (*input*) sia in uscita (*output*), con l'esterno¹³⁰. Esse sono obbligate ad abbandonare i caratteri di isolamento, autoreferenzialità e staticità del passato per confrontarsi e interagire costantemente con i nuovi attori delle arene deliberative locali e globali: solo intessendo una fitta trama di relazioni dialogiche con altre istituzioni, associazioni, terzo settore, imprese private, gruppi di interesse e cittadinanza intera, queste possono infatti assolvere efficacemente al loro ruolo istituzionale e sociale: ovvero adempiere al numero crescente dei compiti e delle funzioni discendente dalle politiche di deregolazione statale e di decentramento amministrativo e contemporaneamente soddisfare gli interessi organizzati e le richieste di una cittadinanza sempre più matura e consapevole dei propri diritti – e del diritto di partecipazione ai processi di *decision making*.

¹²⁹ Arena, *La funzione di comunicazione*, cit., p. 33.

¹³⁰ R. D'Amico (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi. La pubblica amministrazione come sistema aperto: la morfologia*, vol. III, FrancoAngeli, Milano, 2007.

Collocate in più ampie e composite reti di *multilevel governance*¹³¹ e di *global governance*, le amministrazioni oggi si trovano quindi a non poter più svolgere autonomamente la specifica funzione di regolazione del soddisfacimento di specifiche esigenze sociali ed economiche. Esse devono necessariamente assumere un'identità relazionale e un approccio comunicativo interattivo e cooperativo che le renda maggiormente idonee – in virtù della condivisione di risorse, conoscenze e competenze interne al sistema pubblico allargato – a fronteggiare l'aumento e la complessità delle richieste sociali. In sintesi, l'autonomia raggiunta deve tradursi in una “autonomia relazionale e comunicativa” per consentire all'istituzione di esercitare il potere di coordinamento e di controllo dell'intero processo policentrico di *policy making*. Come ha efficacemente evidenziato a tal proposito Gregorio Arena:

[...] si tratta di passare da un'autonomia “a raggiera”, tipo ruota di carro (in cui l'unico rapporto possibile è quello rigido e monodirezionale dal centro verso le rispettive periferie e viceversa) ad un modello “a rete”, in cui si possono creare molteplici relazioni fra diversi centri di riferimento di interessi, qualificantisi per la loro capacità di rappresentanza e di soddisfazione degli interessi che ad essi fanno capo.

I rapporti basati sull'autonomia relazionale si possono descrivere dunque come una rete in cui ogni nodo è un soggetto portatore di interessi che comunica con tutti gli altri, emettendo e ricevendo in continuazione informazioni da altri soggetti autonomi; [...] È l'autonomia relazionale che consente ai vari centri di riferimento di interessi di costituire una rete di rapporti in cui ogni soggetto può arricchirsi nel contatto con gli altri, pur rimanendo se stesso; ma questo dinamismo del concetto di autonomia si fonda sulla comunicazione, *perché solo comunicando questa rete può vivere*¹³².

Grazie alla costituzione di reti di relazioni intorno alle politiche pubbliche, il procedimento decisionale non solo può svolgersi in modo maggiormente efficace e in economia di tempi e risorse ma pervenire alla produzione di “capitale sociale” come valore aggiunto; da intendersi, secondo la teoria relazionale della società¹³³, nella sua dimensione valoriale e non meramente strumentale: ovvero come valorizzazione simbolica della stessa relazionalità in vista della costruzione effettiva della “cittadinanza societaria”.

¹³¹ Un modello di *multilevel governance* è quello proposto agli stati membri dalla Commissione europea nel *Libro Bianco sulla governance*, nel quale si fa esplicito riferimento al sistema policentrico, allargato e partecipato di poteri pubblici come condizione indispensabile per la risoluzione del deficit democratico imputabile alla distanza e al senso di estraneità percepiti dai cittadini rispetto all'Unione e alle istituzioni nazionali. «Il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto» – si legge nel documento – «deve essere sostituito con un “circolo virtuoso”, basato sul *feedback*, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione» (Commissione europea, 2001, p. 11).

¹³² Arena, *La funzione di comunicazione*, cit., pp. 43-44, c.vo nostro.

¹³³ P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 1993; *Id.* (a cura di), *Il capitale sociale. L'approccio relazionale*, in «Sociologia e politiche sociali», X, 1, 2007; *Id.*, I. Colozzi (a cura di), *Il valore sociale aggiunto alle relazioni sociali*, in «Sociologia e politiche sociali», XIV, 1, 2011.

Come abbiamo visto, secondo gli studi sociologici condotti sul cambiamento organizzativo della pubblica amministrazione¹³⁴, i processi di differenziazione dei sottosistemi pubblici e di specializzazione delle funzioni in atto nelle società complesse hanno condotto per un verso all'individuazione di specifiche competenze, funzioni e campi d'azione, e per l'altro all'instaurazione di rapporti di cooperazione e di reti informative che potessero consentire l'integrazione tra le suddette specializzazioni. *Cooperazione, comunicazione e integrazione* diventano dunque le parole chiave su cui fa leva il modello organizzativo post-burocratico di *public governance*, incentrato sull'interazione sistematica degli attori coinvolti e sulla ponderazione, mediazione e composizione – di per sé essenzialmente comunicative – delle differenti posizioni e dei molteplici interessi in gioco in un'azione unitaria e integrata; in quanto tale, atta ad incidere in maniera più efficace e democratica nel processo di riproduzione della vita sociale e nello sviluppo economico del Paese.

I recenti interventi in materia di comunicazione pubblica hanno riguardato i diversi versanti organizzativi, quello interno ed esterno (inter ed extra istituzionale), e nel contempo sono stati diretti a promuovere e disciplinare processi comunicativi integrati: ossia quei meccanismi di *governance comunicativa* essenziali al coordinamento e alla gestione più efficace della complessità delle interazioni intra, inter ed extra organizzative.

Il nuovo modello della comunicazione integrata richiede un corpo di codici simbolici socialmente condivisi e un set di strumenti, tecniche e canali tra loro interconnessi e accessibili a tutti i livelli relazionali, funzionali non solo allo sviluppo di un'azione pubblica coerente ed efficace¹³⁵ ma, in modo propedeutico, alla creazione di un dominio cognitivo e valoriale condiviso. I processi comunicativi intervengono infatti anche sul fronte simbolico delle interazioni tra i nodi della rete: se l'integrazione operativa tra atti comunicativi è a fondamento di un intervento pubblico efficace e di qualità, in quanto pone le condizioni di base strumentali per il coordinamento dell'azione pubblica allargata, la dimensione relazionale-pragmatica – insita nella stessa etimologia del termine “comunicazione” (che, si ricorda, rimanda all'aggettivo *communis* e al verbo latino *agere*) – rende possibile invece “l'integrazione simbolica” e lo sviluppo di un'identità comune tra i partecipanti al processo discorsivo. La condivisione delle norme, dei valori e dei significati permette ai vari membri

¹³⁴ F.P. Cerase, *Pubblica amministrazione*, cit.; *Id.*, *Amministrare: l'economia, la società*, FrancoAngeli, Milano, 2006. Si veda anche R. Mayntz, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1978. Trad. it. a cura di S. Cassese: *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna, 1982.

¹³⁵ Un ruolo decisivo è stato assegnato in tale direzione alla diffusione del *communication mix* nel settore pubblico: un esempio è offerto dal piano di comunicazione dell'ente, in cui la Struttura di coordinamento delle attività di informazione e di comunicazione provvede alla programmazione e alla sintonizzazione di strumenti, attività, risorse, strutture atte all'integrazione dei flussi comunicativi.

di assegnare un senso unitario all'azione collettiva e di conseguenza di contribuire coerentemente alla costruzione della realtà sociale.

Il processo di costruzione identitaria che si attua all'interno della *network governance*, nonostante i limiti e le criticità rinvenibili nella partecipazione ai circuiti del potere decisionale da parte del cosiddetto cittadino "comune" e delle fasce socio-culturali più svantaggiate¹³⁶, contribuisce comunque a favorire nella società civile la diffusione dei valori e dei significati della partecipazione democratica al governo della *res publica*.

In questa sede ci limitiamo a indicare sinteticamente gli sviluppi in materia di comunicazione sui diversi fronti di un'organizzazione complessa al fine di collocare all'interno dei processi comunicativi e organizzativi il nostro specifico oggetto di studio; premettendo che la distinzione tra processi comunicativi interni ed esterni risponde ormai, come la stessa evoluzione della normativa e dei *communication studies* verso il concetto di comunicazione integrata segnala¹³⁷, a scopi meramente esplicativi.

Comunicazione interna. L'istituzione – in base alla legge 150 del 2000 di disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle amministrazioni pubbliche – di strutture e figure professionali preposte alla gestione dei rapporti con la stampa e i media (Ufficio stampa e Portavoce) e alla cura dei rapporti con cittadini e imprese (Urp¹³⁸, sportelli per il cittadino, sportelli unici della pubblica amministrazione, sportelli polifunzionali, sportelli per le imprese, ecc.) ha ridefinito gli assetti organizzativi interni nell'ottica del potenziamento e dell'armonizzazione dei flussi comunicativi e assicurato un maggior raccordo operativo tra le varie strutture (tra Urp e altri uffici, fra *front office* e *back office*). Un ruolo non meno rilevante nei processi di riorganizzazione interna hanno rivestito altresì strutture e strumenti comunicativi quali l'istituzione della struttura di coordinamento con funzioni di programmazione, indirizzo e raccordo delle attività comunicative e del relativo "piano annuale della comunicazione"¹³⁹ per una politica coordinata e integrata di comunicazione isti-

¹³⁶ E. Cellini, A.C. Freschi, V. Mete, *Chi partecipa? Alla ricerca del significato politico di un'esperienza partecipativo-deliberativa*, in «Rivista italiana di scienza politica», XL, 1, 2010, pp. 1-32.

¹³⁷ Si veda, tra tutti, Ducci, *op. cit.*

¹³⁸ La Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 11 ottobre 1994, *Principi per l'istituzione ed il funzionamento degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico*, nello specificare le finalità di questo istituto, stabilisce come la nuova struttura debba non solo «dare attuazione al principio della trasparenza dell'attività amministrativa, al diritto di accesso alla documentazione e ad una corretta informazione» e «rilevare sistematicamente i bisogni ed il livello di soddisfazione dell'utenza per i servizi erogati e collaborare per adeguare conseguentemente i fattori che ne determinano la qualità», ma anche «proporre adeguamenti e correttivi per favorire l'ammodernamento delle strutture, la semplificazione dei linguaggi e l'aggiornamento delle modalità con cui le amministrazioni si propongono all'utenza».

¹³⁹ In linea con le indicazioni presenti nella legge 150 del 2000, la direttiva del ministro della Funzione

tuzionale; la recente informatizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione (*e-government*) per la condivisione di banche dati e documenti, nonché guide, manuali e codici di stile e di comportamento volti a regolare in modo uniforme e coerente l'agire comunicativo degli attori pubblici.

L'attenzione e il presidio dei flussi comunicativi infra-organizzativi ha agito sia in direzione del potenziamento della cosiddetta *vision*, ossia del senso di appartenenza alla dimensione del lavoro pubblico, della solidarietà e della cultura organizzativa interna, sia dell'erogazione di un servizio pubblico efficace e di qualità e dunque in direzione del rafforzamento della *mission* istituzionale. La condivisione delle informazioni e delle esperienze professionali, e nondimeno dei significati e dei valori, alimentando tra i funzionari pubblici il senso di appartenenza (il "comune sentire", la "solidarietà organizzativa") e di responsabilità collettiva, incide positivamente anche sulla produttività e sull'efficacia dell'azione amministrativa.

Comunicazione inter-istituzionale. Il dislocamento dei poteri e delle competenze statali verso organismi sovra-nazionali e autonomie locali ha richiesto modelli, metodi e strumenti comunicativi di raccordo e di coordinamento tra istituzioni (*multilevel governance*) che permettessero di consolidare la cooperazione inter-istituzionale in funzione del buon governo della cosa pubblica (*good governance*).

Il processo di delega alle articolazioni statali territorialmente più prossime al cittadino – secondo quanto previsto dal principio di sussidiarietà verticale in vista del miglior soddisfacimento delle esigenze locali e in aderenza ai criteri di differenziazione e di adeguatezza – ha inevitabilmente comportato un'intensificazione degli scambi comunicativi a sostegno delle strategie di cooperazione; tradottisi in tempi più recenti nell'assiduo ricorso agli strumenti partecipativi e comunicativi della *programmazione negoziata*: "intesa istituzionale di programma", "accordo di programma quadro", "patto territoriale", "contratto di programma" e "contratto d'area" (art. 2, legge 662 del 1996). Si tratta – insieme all'istituto della

Pubblica Frattini del 7 febbraio 2002 sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni assegna il compito di redigere un piano annuale delle attività di comunicazione a una struttura di coordinamento, costituita dal direttore dell'Urp, dal direttore dell'ufficio stampa e dal portavoce, con funzioni di programmazione, indirizzo e raccordo delle attività previste. Il piano deve contenere: «la definizione degli obiettivi e della strategia della comunicazione integrata [...]»; la descrizione delle singole azioni con l'indicazione dei tempi di realizzazione (calendarizzazione per fasi); la scelta dei mezzi di diffusione e di budget; la pianificazione delle attività di monitoraggio e valutazione dell'efficacia delle azioni (sia in itinere al progetto sia ex post)». Per approfondimenti si rinvia a: N. Levi N., a cura di, *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004; L. Macchioni, V. Neri, F. Nobili, *Il Piano di Comunicazione. Che cosa è, come farlo, perché farlo*, Edizioni Ets, Pisa, 2010.

conferenza dei servizi – delle forme più evolute del modello di concertazione dell'azione amministrativa; discendente dal superamento del modulo autoritativo classico dell'esercizio della funzione amministrativa e dal riconoscimento agli enti locali di una maggiore discrezionalità nella gestione delle politiche territoriali.

Comunicazione extra-istituzionale. Le nuove modalità contrattuali di decisioni pubbliche, fondate sul “consenso formalizzato” di soggetti pubblici e privati che condividono un progetto comune di rilevanza sociale, implicano l'attivazione di un processo comunicativo «in cui le parti imparano a conoscersi e a dotarsi di un linguaggio comune, argomentano le loro posizioni e reagiscono agli argomenti proposti dalle controparti. [...] all'immagine consueta del negoziato come processo di aggiustamento tra preferenze date, si può contrapporre l'immagine di un *processo discorsivo o deliberativo* in cui le parti modificano le loro preferenze in base all'andamento del confronto»¹⁴⁰.

Nel nuovo modello di “amministrazione colloquiale”, le amministrazioni non sono più semplicemente chiamate a garantire il diritto del cittadino all'informazione (art. 21 Cost.)¹⁴¹, bensì ad assumere l'obbligo istituzionale di attivare processi comunicativi inclusivi (legge 150 del 2000): non soltanto dunque il dovere di trasmettere in modo trasparente contenuti normativi, informazioni e dati di pubblica utilità quanto piuttosto quello di assicurare ampi spazi partecipativi alla cittadinanza. L'accento viene posto in sintesi non tanto sulla componente espressiva quanto su quella inclusiva e partecipativa della comunicazione; la quale a partire dalla fase di ascolto dei cittadini muove progressivamente e sulla base del loro coinvolgimento verso l'erogazione controllata del servizio e si conclude con la verifica della soddisfazione del cittadino.

Il coinvolgimento e la cooperazione dei cittadini al governo locale grazie ai nuovi istituti della partecipazione civica¹⁴² impongono di rivedere la concezione lineare della comunica-

¹⁴⁰ Cfr. L. Bobbio, *Le politiche contrattualizzate*, in C. Donolo, a cura di, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, 2006, p. 74, c.vo nostro.

¹⁴¹ Negli anni Novanta viene pubblicata la prima importante indagine sulla chiarezza dell'informazione istituzionale (leggi, regolamenti, messaggi di pubblica utilità) in Italia promossa a partire dal 1987 dal presidente del Consiglio dei ministri Giovanni Gorla e a cui partecipano giuristi, sociologi, linguisti e comunicatori. Il diritto all'informazione viene affermato come diritto soggettivo e sociale a fondamento di un paese democratico. Cfr. E. Zuanelli (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'editoria, Roma, 1990.

¹⁴² Gli istituti della partecipazione popolare ai processi decisionali, promossi a partire dagli anni Settanta, vengono sanciti dalla legge n. 142 dell'8 giugno 1990, “Ordinamento delle autonomie locali” e quindi dal D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”. Nella riforma delle autonomie locali, tra i compiti attribuiti ai comuni al fine di favorire processi di inclusione e di coinvolgimento vi è quello di valorizzare le libere forme associative e di promuovere la costituzione di organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale (circoscrizioni comunali, consulte di rap-

zione come semplice trasmissione di contenuti da un emittente a un ricevente e dunque della comprensione come effetto puramente speculare alla produzione, e di assicurare le premesse per una reale *comunicazione interattiva* tra le parti coinvolte e interessate al procedimento decisionale.

Nella nuova *public governance* lo schema analitico complessivo di riferimento per qualsivoglia studio sulla comunicazione non può non essere rappresentato pertanto da quello della comunicazione integrata. L'analisi socio-linguistica condotta nel presente lavoro, sebbene si concentri in un primo *step* sul versante esterno della comunicazione pubblica (il rapporto dei cittadini con i testi scritti della pubblica amministrazione) al fine di porre in evidenza le criticità linguistiche e comunicative presenti nei testi pubblici, è nello specifico rivolta alla comprensione delle dinamiche e dei processi comunicativi infra-organizzativi da cui discendono molte delle disfunzioni e delle patologie comunicative rinvenute.

Abbiamo fin qui insistito sull'attività di comunicazione come funzione integrativa: requisito e preconditione necessaria del funzionamento e dell'integrazione istituzionale del sistema pubblico¹⁴³. Il nostro studio a partire dal secondo capitolo sarà orientato in particolare a svelare le conseguenze contemporaneamente “disfunzionali” e “disgregative” che un certo tipo di comunicazione può avere per il sistema pubblico e in particolare per determinate categorie socio-culturali: soprattutto laddove non si sia ancora affermata una vera cultura del servizio e dell'*empowerment* compatibile con i valori democratici della società contemporanea.

Dall'analisi che verrà condotta emergerà come in tali disfunzioni siano rintracciabili, dal punto di vista della dinamica sociale, le stesse predeterminazioni al cambiamento: «[...] quando la risultante di un insieme di conseguenze di una struttura sociale esistente appare chiaramente essere disfunzionale, viene a svilupparsi una forte ed insistente pressione per un cambiamento»¹⁴⁴. Ma proprio la ricerca di alternative funzionali invita a scoprire e va-

presentanti di frazioni e quartieri, ecc.) e forme di consultazione della cittadinanza (consultazioni, referendum). Per una rassegna invece dei dispositivi e delle pratiche partecipative più diffuse in Italia (giurie dei cittadini, contratti di quartiere, bilancio partecipativo, consensus conference, partecipazione urbanistica, sondaggi deliberativi, *town meeting*, ecc.), prevalentemente intorno a temi ambientali, urbanistici, socio-sanitari, ecc. si rinvia a: L. Bobbio, *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007; E. Frascaroli, G. Allegretti (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia e in Europa*, Alinea, Firenze, 2006; G. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

¹⁴³ Paragonabile al ruolo sociale e alle “funzioni integrative” esercitate dalle religioni nelle società non letterate analizzate da É. Durkheim nelle *Forme elementari della vita religiosa*.

¹⁴⁴ Merton, *Teoria e struttura sociale*, cit., *Teoria sociologica*, vol. I, p. 155. Il passo è ripreso dall'argomentazione mertoniana sulla natura conservatrice e insieme progressista dell'analisi funzionale: la quale, a

lutare attentamente la complessità dei fattori, strutturali e simbolici, che in rapporto di interdipendenza e sostenendosi reciprocamente, si oppongono al cambiamento istituzionale e culturale.

7. La “svolta linguistica” nelle organizzazioni complesse

Tra comunicazione e struttura organizzativa sussiste un profondo rapporto di specularità. Tant'è che – come è stato notato – «gli stessi organigrammi, rappresentazioni grafiche delle strutture organizzative, del sistema di status e di potere, delle interconnessioni funzionali, dei livelli gerarchici, delle sue peculiari modalità di funzionamento, sono anche rappresentazione della rete di comunicazione»¹⁴⁵. In una rete di relazioni d'interdipendenza costituitasi in vista del raggiungimento di un fine comune, la creazione, lo scambio e la condivisione di messaggi (informativi e valoriali) non solo accompagnano le diverse fasi dell'agire organizzativo ma in esse trova espressione l'essenza stessa dell'organizzazione: la “comunicazione organizzativa” diventa presupposto dell'azione collettiva, dell'integrazione delle diverse attività, del raggiungimento degli scopi e della visibilità dell'organizzazione nell'ambiente di riferimento esterno¹⁴⁶.

I processi di evoluzione e innovazione organizzativa risultano pertanto intimamente intrecciati ai processi comunicativi. La comunicazione, vera “linfa operativa del sistema organizzativo”, è più precisamente ciò che evita a una rete di relazioni di ripiegarsi su se stessa e di trasformarsi in un *silos* organizzativo chiuso, omeostatico e inerte: dunque refrattario al cambiamento. Soltanto mediante la composizione di tessuti comunicativi le organizzazioni possono liberarsi dalla “gabbia d'acciaio” di weberiana memoria e indirizzare l'interazione organizzativa verso l'innovazione: abbiamo visto infatti come una buona comunicazione interna abbia il potere di rafforzare la coesione del gruppo intorno alla nuova identità istituzionale e quanto una comunicazione esterna efficace sia fondamentale per intercettare e nel contempo veicolare all'esterno nuovi costrutti simbolici, schemi cognitivi, sistemi di significato e valori diffusi che fungano da catalizzatori del cambiamento.

parere dell'autore, deve evitare di incorrere nell'ideologia ultraconservatrice dettata da un'analisi funzionale incentrata soltanto sulla statica della struttura sociale, ossia sullo studio delle conseguenze funzionali, e allo stesso tempo l'utopia ultra-progressista derivante da un'analisi funzionale rivolta esclusivamente alla dinamica del cambiamento sociale e in tal senso allo studio delle conseguenze disfunzionali. *Ivi*, pp. 155- 156.

¹⁴⁵ P. Malizia, *La comunicazione organizzativa*, in *Id.*, *Comunicazioni. Strutture e contesti sociali dell'agire comunicativo*, FrancoAngeli, Milano, 2006, pp. 133-161 (cit., p. 142).

¹⁴⁶ E. Invernizzi, *La comunicazione organizzativa: teorie, modelli e metodi*, Giuffré, Milano, 2000.

Con il passaggio dal sistema organizzativo “chiuso” al sistema organizzativo “aperto”, dalle organizzazioni moderne alle organizzazioni post-moderne, le amministrazioni pubbliche devono poter disporre innanzitutto di codici linguistici particolarmente accurati e trasparenti per poter svolgere la loro funzione di coordinamento dell’azione pubblica e, in generale, di regolazione della vita sociale.

Tuttavia il linguaggio non è soltanto lo strumento trasmissivo ed espressivo di cui si avvalgono le organizzazioni per svolgere e coordinare le attività interne e inter-istituzionali o veicolare all’esterno la loro azione e la loro identità collettiva: il processo organizzativo è interamente il risultato di un processo linguistico – dell’interazione conversazionale, del confronto e dell’apprendimento reciproco tra i soggetti, delle relazioni dialettiche con l’ambiente esterno; in sintesi, di specifici “giochi linguistici”.

Secondo l’approccio cognitivista allo studio dei fenomeni organizzativi elaborato da Karl Weick¹⁴⁷, l’atto dell’*organizing* si configurerebbe come un vero e proprio processo cognitivo – condiviso e convalidato intersoggettivamente – di “etichettamento” e di “attivazione” di una data realtà (da qui la definizione di “ambiente attivato”) che successivamente retroagirebbe sui membri stessi. Linguaggio e organizzazione – mantenendo una distinzione dei termini sul piano analitico – risulterebbero pertanto svolgere la medesima funzione nei processi di costruzione della realtà sociale. In quanto processi di *sensemaking*, entrambi, assegnando un senso al flusso caotico del reale, offrendone un’interpretazione, le conferirebbero un ordine riducendone i livelli di complessità, incertezza e ambiguità. In quanto linguaggio, l’organizzazione può essere dunque considerata a tutti gli effetti «una grammatica convalidata consensualmente per la riduzione dell’ambiguità attraverso comportamenti inter-dipendenti dotati di senso»¹⁴⁸.

Nel presente lavoro si privilegerà un orientamento di studio meno soggettivistico circa il rapporto tra soggetto e struttura: si tratterà – sulla scia della teoria della “strutturazione” elaborata dal sociologo britannico Anthony Giddens¹⁴⁹ – sia del potere creativo dell’azione

¹⁴⁷ K. Weick, *Sensemaking in Organisations*, Sage, Thousand Oaks, 1995. Trad. it.: *Senso e significato nell’organizzazione*, Cortina, Milano, 1997. Nel prosieguo del nostro studio si seguirà piuttosto che una direzione costruttivistica *hard* una direzione *soft*: se è vero che le interpretazioni degli individui modellano la società, è vero anche che le strutture sociali istituite dagli individui mediante interazioni ripetute producono effetti sui comportamenti degli individui. Cfr. Corbetta P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 37.

¹⁴⁸ *Id.*, *The Social Psychology of Organizing*, Addison-Wesley, Mass., 1976. Trad. it.: *Organizzare. La psicologia sociale dei processi cognitivi*, Isedi, Torino, 1993, p. 14. Per approfondimenti si veda G. Bonazzi, *Dire fare pensare. Decisioni e creazione di senso nelle organizzazioni*, FrancoAngeli, Milano, 1999.

¹⁴⁹ A. Giddens, *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press, Cambridge, 1984. Trad. it.: *La costituzione della società. Lineamenti di teoria della strutturazione*, Comunità, Milano, 1990. Ci limitiamo a ricordare che rispetto al paradigma struttural-funzionalista, Giddens

individuale nei processi di produzione e riproduzione sociale sia dei processi di condizionamento delle strutture sociali sulle condotte individuali. Per quanto concerne più direttamente il nostro oggetto di studio, si tenterà di dimostrare come nella persistenza di determinate “disfunzioni linguistiche” all’interno della pubblica amministrazione intervengano dunque sia fattori oggettivi che soggettivi.

Come è ovvio, il rapporto tra linguaggio e processo dell’*organizing* – Weick privilegia volutamente la formula verbale rispetto a quella sostantivante – non è altro che un aspetto particolare del rapporto complessivo tra agire linguistico e agire sociale posto al centro della riflessione filosofica e sociologica già a partire dalla fine dell’Ottocento.

Richard Rorty nel 1967 indica con l’espressione “linguistic turn” la rivoluzione avvenuta nel campo della filosofia linguistica, per merito innanzitutto della filosofia analitica del linguaggio e in particolare di Ludwig Wittgenstein, in relazione allo studio del profondo e complesso rapporto tra linguaggio e agire sociale.

Nel *Tractatus logico-philosophicus* (1918) il filosofo austriaco, partendo dal presupposto dell’unità di pensiero e linguaggio e prendendo le distanze da concezioni psicologistiche e metafisiche, riprende da Aristotele la concezione apofantica del linguaggio come raffigurazione formale e logica di ciò che esiste nella realtà: le proposizioni del linguaggio sono per Wittgenstein l’immagine logica dei fatti del mondo e i limiti del linguaggio coincidono con i limiti del mondo. Esiste un rapporto di corrispondenza diretta tra linguaggio (pensiero) e mondo: si possono portare a espressione solo i fatti empiricamente constatabili nel mondo e il linguaggio può produrre significati solo in connessione con i fatti del mondo. Tuttavia, soltanto successivamente, nelle *Ricerche filosofiche* (1953)¹⁵⁰, Wittgenstein, rivedendo certe sue posizioni ancora troppo metafisiche sulla connessione tra linguaggio e realtà, preciserà come tale rapporto trovi concreta realizzazione negli infiniti “usi” possibili del linguaggio all’interno dei diversi contesti situazionali. Piuttosto che sul carattere denotativo, per cui il linguaggio si limiterebbe a denominare, raffigurare e descrivere il mondo, verrà posta l’at-

intendeva evitare il carattere dualistico tra struttura e azione, tra macro e micro, e dunque tra statica e dinamica, nell’analisi dei fenomeni sociali: la struttura non è solo una «fonte di vincoli alla libera iniziativa dei soggetti», un condizionamento esterno all’azione individuale, ma in qualche modo essa è interna all’azione e le rende possibile intervenire a favore della continuità o della trasformazione della struttura e del sistema sociale in cui è inserita. La struttura, come insieme di regole e risorse che “ricorrono” (*routines*) in un dato sistema sociale, in una determinata costellazione spazio-temporale, ha un carattere “duale”, è il risultato dell’azione umana e insieme lo strumento che consente di organizzare l’azione: «le strutture sociali sono da un lato costruite dall’attività umana, ma dall’altro allo stesso tempo sono il vero e proprio *medium* di tale costruzione». Cfr. *Id.*, *New Rules of Sociological Method*, Polity Press, Cambridge, 1976. Trad. it.: *Nuove regole del metodo sociologico*, il Mulino, Bologna, 1979, p. 170.

¹⁵⁰ L. Wittgenstein, *Philosophische Untersuchungen*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., 1953. Trad. it.: *Ricerche filosofiche*, Einaudi, Torino, 1967.

tenzione sulla natura pragmatica e sulla funzione “fatica” del linguaggio: le esclamazioni, gli ordini, le preghiere, le ipotesi, le narrazioni, le recite, i canti, gli indovinelli, i calcoli, ecc. sono tutti “giochi linguistici”. Vi è una così stretta connessione tra parola e azione che i significati mutano a seconda delle “forme di vita” (*Lebensform*) concrete in cui le parole sono pronunciate.

Il linguaggio è dunque di fatto una forma di agire. John Austin e John Searle¹⁵¹ proseguendo nella medesima direzione interpretativa formuleranno negli anni Sessanta la famosa teoria degli atti linguistici già richiamata in questo capitolo. Gli enunciati sono davvero in grado di produrre effetti concreti, di “fare cose con le parole”. Secondo Austin, accanto alle “proposizioni constative”, per mezzo delle quali ci si limita a prendere atto di uno stato di cose già dato nella realtà, esistono “proposizioni performative” in cui dire e fare coincidono: scommesse, giuramenti, promesse, ordini, sentenze, autorizzazioni, nomine, proclamazioni, ecc. Searle specificherà come il proferimento di una proposizione non sia solo in taluni casi già esecuzione diretta di un’azione, ma essenzialmente sociale in sé e per diversi aspetti: come era stato già notato, il codice utilizzato è storicamente e socialmente prodotto, è costituito da regole intersoggettivamente condivise, è essenziale alla cooperazione tra individui, ma, innanzitutto, secondo Searle, esso è espressione di un’“intenzionalità collettiva” e sociale. Il collegamento “tra il dire il fare” sarebbe garantito già sul piano cognitivo e più precisamente dagli stati intenzionali degli esseri umani: è la collettività degli individui a riconoscere le medesime funzioni a un oggetto o a una proposizione sulla base della condivisione di certe credenze, desideri e intenzioni. I fatti istituzionali, a differenza dei fatti bruti che esistono indipendentemente dall’intenzionalità soggettiva, risultano determinati dall’assegnazione intersoggettiva (“noi intendiamo”) di funzioni di *status* a oggetti o eventi. A titolo esemplificativo, il denaro svolge la sua funzione di scambio non in virtù delle sue proprietà fisiche ma sulla base dell’attribuzione di un preciso status da parte della collettività. Nella prospettiva dell’ontologia sociale di Searle, l’intenzione collettiva, mediata linguisticamente, è dunque elemento costitutivo dell’oggetto sociale.

Senza addentrarci ulteriormente in questa sede all’interno della teoria degli atti linguistici, appare chiara la funzione della lingua nei processi di costruzione della realtà socia-

¹⁵¹ Austin distingue tra “atti locutori” consistenti in atti *di dire* qualcosa (ciò che viene comunicato), da “atti illocutori”, ovvero atti *nel dire* qualcosa (l’azione del comunicare), e da “atti perlocutori”, vale a dire atti *con il dire* qualcosa (l’esito della comunicazione sul destinatario). Searle preciserà che l’unità linguistica della comunicazione non è l’enunciato ma l’enunciazione: la produzione dell’enunciato nell’esecuzione dell’atto linguistico (l’atto illocutivo di Austin). Cfr. J.L. Austin, *Come fare cose con le parole*, cit. Si veda inoltre: J.R. Searle, *Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language*, Cambridge University press, Cambridge, 1969. Trad. it.: *Atti linguistici. Saggio di filosofia del linguaggio*, Boringhieri, Torino, 1976.

le. Se è vero che la lingua è una facoltà razionale di cui l'uomo dispone – secondo la visione aristotelica dell'uomo come *zoon lógon ékon* – per la classificazione, la concettualizzazione e l'interpretazione del mondo è depositata all'interno di un sistema culturale tramandato e appreso storicamente e socialmente, d'altra parte occorre tenere sempre presente il carattere “performativo” che la lingua rivela di possedere nelle varie attività di mediazione simbolica con il mondo. Il comportamento linguistico non è infatti il semplice prodotto delle forme culturali ereditate ma ne è contemporaneamente produttore.

Anche alle origini del pensiero sociologico non mancarono riflessioni sul rapporto circolare di reciproca influenza tra strutture sociali e strutture linguistiche, tra agire sociale e agire linguistico; ed emerse la varietà e la complessità delle funzioni svolte dal linguaggio nella statica come nella dinamica sociale: nella formazione delle categorie concettuali e delle rappresentazioni socialmente condivise della realtà, nella costruzione e nel riconoscimento delle identità individuali e collettive all'interno delle dinamiche comunicative e relazionali tra attori sociali e nei processi di riproduzione simbolica della società.

In particolare Émile Durkheim riteneva che il linguaggio fosse – accanto alle altre forme simboliche del mito, dell'arte e della scienza – sia uno strumento di classificazione logica del reale socialmente determinato (un prodotto di origine sociale), sia uno strumento cognitivo attivo nei processi di strutturazione dell'esperienza e di costruzione della realtà sociale¹⁵²; come specificherà Pierre Bourdieu, dal punto di vista oggettivo, dunque una “struttura già strutturata” determinata da uno specifico “campo” sociale e, contemporaneamente, dal punto di vista soggettivo, una “struttura strutturante” di rappresentazioni e pratiche sociali. Un “habitus linguistico” si configurerebbe pertanto come un sistema socialmente determinato di disposizioni, inclinazioni, propensioni, abitudini irreflesse e latenti, durevoli e trasferibili, acquisite, interiorizzate e incorporate dagli individui nei processi di apprendimento e di socializzazione indipendentemente dalla loro volontà soggettiva, e contemporaneamente come un set di schemi cognitivi e pratici, una struttura oggettiva di *chances* di cui gli individui si avvarrebbero per interpretare e organizzare in maniera relativamente autonoma e creativa il mondo¹⁵³.

In relazione alla doppia natura, oggettiva e soggettiva, dei processi di significazione, ricorderemo per inciso che anche lo psicologo sociale Herbert Mead, fondatore di quella teo-

¹⁵² É. Durkheim, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Alcan, Paris, 1912. Trad. it. di C. Cividali: *Le forme elementari della vita religiosa*, introduzione di R. Cantoni, Comunità, Milano, 1963.

¹⁵³ Per approfondimenti sul paradigma dello strutturalismo costruttivista e sulla relazione dialettica tra oggettivo e soggettivo, si rinvia almeno a: P. Bourdieu, *Le sens pratique*, Minuit, Paris, 1980. Trad. it. di M. Piras: *Il senso pratico*, Armando, Roma, 2005.

ria sociale che Herbert Blumer ha definito “interazionismo simbolico” (1937), invitava a pensare al *Sé* di un individuo – che peraltro si formerebbe durante l’interazione sociale linguisticamente mediata – come all’unione di un *Me* sociale, oggettivo e passivo, prodotto dall’interiorizzazione da parte del soggetto dei significati e dei modelli d’azione del contesto sociale in cui vive, e di un *Io* individuale, soggettivo e attivo, potenzialmente in conflitto con l’altra dimensione in quanto agente di innovazione rispetto al mondo sociale¹⁵⁴.

Il carattere contemporaneamente sociale e individuale del linguaggio era stato già ravvisato nella linguistica di indirizzo strutturalista da Ferdinand de Saussure: il quale ricorse alla distinzione tra *langue* e *parole* per indicare la compresenza in un sistema linguistico rispettivamente di una struttura convenzionale e stabile di segni condivisa socialmente e codificata normativamente dal punto di vista lessicale, grammaticale e fonologico (dimensione sociale) e di atti linguistici concreti prodotti dai parlanti in determinati contesti socio-situazionali (dimensione individuale). Rispetto al carattere “limitativo” e “costrittivo” delle strutture linguistiche, gli atti linguistici rappresenterebbero all’interno del sistema linguistico l’aspetto variabile e processuale che promana dalla “ricchezza inesauribile” di una lingua: tramite questi risulta infatti possibile produrre nuove forme espressive, definizioni e significati compatibili con i mutamenti della realtà esterna. Ma, come è stato chiarito da indirizzi di studio post-strutturalisti, anche la *parole*, lungi dall’essere collegata all’arbitrio individuale, è strettamente sottoposta al controllo sociale: a condizionamenti e restrizioni sociali vigenti nei diversi contesti d’uso e apprese durante i processi di socializzazione (salutare, ringraziare, stare in silenzio, “dare del lei o del tu”, congedarsi, ecc.)¹⁵⁵.

Nonostante l’affermazione del carattere essenzialmente sociale del codice comunicativo, l’interesse di studio della linguistica rimane tuttavia per lo più circoscritto al punto di vista formale e astratto interno al sistema della lingua. Non vengono presi in dovuta considerazione – soprattutto da parte di indirizzi linguistici che si rifanno alla grammatica generativa e trasformativa di Noam Chomsky – gli elementi contestuali, comunicativi, sociali e dunque variabili del comportamento linguistico¹⁵⁶. A partire dagli anni Sessanta a una parti-

¹⁵⁴ G.H. Mead, *Mind, Self, and Society*, University of Chicago Press, Chicago, 1934. Trad. it. di R. Tettucci: *Mente, sé e società*, Giunti-Barbera, Firenze, 1966.

¹⁵⁵ Nell’intera produzione di Erving Goffman dedicata all’elaborazione di una “sociologia della vita quotidiana” e in particolare nel suo ultimo libro *Le forme del parlare* (1981) sono efficacemente illustrati i meccanismi sociali (etichette, rituali, scambi di turno, gesti riparatori) che governano l’interazione faccia a faccia sul “palcoscenico” della società. Il parlare è inteso, sulla scorta della teoria degli atti linguistici, come *performance* regolata nelle strutture e nei processi da norme sociali, da «un ordine pubblico»: non da una grammatica di natura linguistica ma “conversazionale” e “trans-linguistica”. Cfr. E. Goffman, *Forms of Talk*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1981. Trad. it.: *Forme del parlare*, il Mulino, Bologna, 1987.

¹⁵⁶ La distinzione tra analisi linguistica e sociolinguistica verrà approfondita nel secondo capitolo in relazione al superamento della prospettiva chomskiana nella generalità delle discipline che si occupano del

colare disciplina linguistica, appunto alla “socio-linguistica”, si assegnerà il compito di occuparsi specificatamente dell’analisi del linguaggio come fenomeno sociale, ossia come attività praticata socialmente da una determinata comunità di parlanti nel corso delle interazioni quotidiane.

In particolare, l’approccio ermeneutico allo studio sociolinguistico¹⁵⁷ – superando l’approccio scientifico correlazionale, per cui i fatti linguistici sarebbero puro rispecchiamento dei fatti sociali in un ordine simbolico, variabili dipendenti da analizzare in connessione a variabili indipendenti che non costituiscono oggetto di studio specifico¹⁵⁸ – insisterà sul rapporto di codeterminazione intercorrente tra linguaggio e società: il comportamento linguistico è determinato nei tratti fonetici, grammaticali, lessicali, semantici e pragmatici dal contesto socio-culturale in cui i parlanti interagiscono (status sociale, estrazione culturale, provenienza geografica, sesso, età, professione, rapporti gerarchici, ecc.) ma nel contempo è anche costitutivo dell’universo socialmente condiviso dei significati e delle azioni¹⁵⁹; è geneticamente e funzionalmente collegato alla istituzionalizzazione del fatto sociale, alle sue manifestazioni e variazioni¹⁶⁰.

Nello studio del comportamento linguistico come comportamento socio-culturale non è possibile stabilire una priorità della struttura linguistica sulla struttura sociale o viceversa. Si tratta al contrario, come studi di etnografia della comunicazione e di sociologia del lingua-

linguaggio: non solo in quelle più attente ai fattori extralinguistici ma anche in quelle più propriamente linguistiche; chiamate anch’esse a riconoscere e a considerare all’interno dei propri studi i fattori sociali che intervengono direttamente nel sistema linguistico.

¹⁵⁷ Se l’approccio scientifico correlazionale, nello studiare gli aspetti sociali che influenzano i fenomeni linguistici, si avvale preferibilmente di metodi quantitativi, gli studi interpretativi affermatosi a partire dagli anni Ottanta prediligono metodi qualitativi e in particolare tecniche di osservazione contestuali per la comprensione di fenomeni linguistici e sociali quali le strategie discorsive di interazione, il senso che i partecipanti assegnano all’interazione e i processi linguistici e sociali di costruzione della realtà. Sulla differenza tra sociolinguistica interpretativa e sociolinguistica correlazionale, si veda Berruto, *Fondamenti di sociolinguistica*, Laterza, Roma-Bari, 1995, pp. 25-27; e Giglioli, Fele, *op. cit.*

¹⁵⁸ W. Labov, *The Study of Language in its Social Context*, in «Studium Generale», XXIII, 1970, pp. 66-84. Trad. it.: *Lo studio del linguaggio nel suo contesto sociale*, in Giglioli, Fele, *op. cit.*, pp. 207-232.

¹⁵⁹ L’approccio scientifico “interpretativo” allo studio dei rapporti tra lingua e società è stato inaugurato negli stati Uniti dagli studi di etnografia della comunicazione che si interessano piuttosto che al solo codice all’intero contesto comunicativo e sociale, alle situazioni concrete in cui il codice è usato, all’evento comunicativo nella totalità delle parti che lo compongono: secondo la formula S.P.E.A.K.I.N.G. elaborata da Dell Hymes, alla Situazione, ai Partecipanti, agli *Ends* (obiettivi della comunicazione), agli Atti linguistici in sequenza, alla *Key* (chiave che consente di interpretare l’evento), agli *Instrumentalities* (strumenti e canali della comunicazione), alle Norme interpretative e ai Generi del discorso.

Cfr. J.J. Gumperz, *The Speech Community*, in «International Encyclopedia of Social Sciences», IX, Crowell Collier & Macmillan, New York, 1968, pp. 381-386. Trad. it. *La comunità linguistica*, in Giglioli, Fele, *Linguaggio e contesto sociale*, cit., pp. 171-183; *Id.*, *Language in Social Group*, Stanford University Press, Stanford, 1971; *Id.*, *Discourse Strategies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982; D. Hymes, *The Ethnography of Speaking*, in T. Gladwin, W. Sturtevant, eds., *Anthropology and Human Behaviour*, Anthropological society, Washington, 1962; *Id.*, *Foundations in Sociolinguistics*, Tavistock, London 1974. Trad. it.: *Fondamenti di sociolinguistica*, Zanichelli, Bologna, 1980.

¹⁶⁰ A. Ponzio, *Produzione linguistica e ideologia sociale*, Graphis, Bari, 2006.

gio dimostrano¹⁶¹, di un rapporto di reciproca influenza. Il rapporto di circolarità tra lingua e società fa sì che la prima non si limiti a raffigurare e rispecchiare, in quanto sistema simbolico, la realtà sociale (*valore semantico*) ma nel contempo la regoli e la ponga in essere (*valore performativo*). Scrive a tal riguardo Franco Crespi: «l'esperienza pratica dell'agire sociale, con i suoi condizionamenti materiali e strutturali, è, al tempo stesso, la fonte originaria del linguaggio e il prodotto di quest'ultimo, e parimenti il linguaggio può essere visto, al tempo stesso, come il riflesso della realtà sociale e come la fonte originaria della costruzione di quest'ultima, senza che sia possibile stabilire una priorità di tipo causale dell'una o dell'altra dimensione»¹⁶².

Si deve in particolare alla prospettiva di studio etnometodologica il merito di aver chiarito come che le pratiche linguistiche non solo definiscono il senso di una particolare situazione ma hanno il potere di strutturarla. Il suo maggiore rappresentante, Harold Garfinkel, ha infatti posto in evidenza il rapporto di “riflessività” esistente tra procedure linguistiche utilizzate dai membri per rendere *accountable* un dato contesto e attività con cui essi gestiscono e organizzano le proprie azioni in tale contesto. I membri possono agire e interagire all'interno di un dato contesto in base appunto al significato, linguisticamente codificato, con cui lo hanno reso “spiegabile”, coerente e “razionale”¹⁶³.

Concludendo, relativamente al “linguaggio organizzativo”, “nuove grammatiche” sono richieste alle organizzazioni post-moderne al fine di evolvere secondo gli orientamenti condivisi nello spazio democratico e per riuscire a far fronte alla crisi di governabilità interna.

Il linguaggio della pubblica amministrazione, in quanto medium simbolico fondamentale nella relazione tra istituzioni e cittadini, non si limita a trasmettere conoscenze, a veicolare il flusso delle informazioni che denotano e connotano l'agire istituzionale, ma è un potente agente di definizione e di regolazione delle relazioni sociali. Esso può rivelarsi funzionale alla stabilità come all'innovazione del sistema sociale: i partecipanti all'interazione verbale, detenendo il potere della pianificazione linguistica e, quindi, della “pragmatica dei rapporti di superiorità o di dipendenza”¹⁶⁴, possono realmente orientare le situazioni comunicative verso la legittimazione o, al contrario, la destrutturazione dei rapporti di potere; in direzione della legittimazione dell'esistente oppure dell'innovazione.

¹⁶¹ Tali studi considerano alquanto sterile una prospettiva correlazionale che si limiti ad accostare risultati di indagini linguistiche con quelli derivanti da indagini sociologiche. Oltre agli studi già citati si vedano quelli nati dalla collaborazione tra John Gumperz e Dell Hymes: *The Ethnography of Communication*, in «American Anthropologist», 66, 6, 1964; *Directions in Sociolinguistics. Ethnography of Communication*, Holt Rinehart Wiston, New York, 1972.

¹⁶² Crespi, *Sociologia del linguaggio*, cit., p. 119.

¹⁶³ H. Garfinkel, *Studies in Ethnomethodology*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1967, pp. 11 e ss.

¹⁶⁴ Watzlawick, Beavin, Jackson, *Pragmatica della comunicazione umana*, cit.

Un linguaggio istituzionale *reader-focused*, nei contenuti e nello stile orientato ai processi di decodifica attivabili dalle differenti tipologie socio-culturali di destinatari¹⁶⁵, non sarebbe pertanto soltanto espressione diretta di un cambiamento etico e culturale in atto da qualche decennio all'interno delle organizzazioni pubbliche, bensì, come si intende insistere in questo lavoro, costitutivo esso stesso dei processi di democratizzazione dell'agire istituzionale: giacché nel linguaggio vengono plasmate le relazioni sociali.

Accade invece che una “grammatica convalidata consensualmente”¹⁶⁶ all'interno di un dato gruppo sociale, che interviene potentemente nella definizione della realtà sociale, non venga condivisa da soggetti esterni pertanto costretti a subire la “definizione delle situazioni” e a rimanere esclusi da tali processi “costruttivi”.

Scriveva a tal proposito nel 1949 Harold D. Lasswell:

La più significativa correlazione fra stile e politica è [...] quella che lega lo stile stesso al dispotismo e alla democrazia. Il tratto distintivo del despota è la ricerca del dominio a prescindere dal consenso della comunità; d'altra parte il “suddito perfetto” in una situazione dispotica chiede semplicemente di essere dominato senza venire consultato. Nell'ordine democratico, invece, governanti e governati sono uniti dalla esigenza di una generale partecipazione nell'assunzione di decisioni collettive¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Il principio etico concernente l'utilizzo di un tipo di scrittura focalizzata su chi legge (*reader-focused*), quindi non “egocentrica” e autoreferenziale (*writer-focused*), è al centro delle moderne teorie e tecniche di scrittura professionale pubblica di matrice anglosassone (*technical writing*).

¹⁶⁶ K. Weick, *The Social Psychology of Organizing*, Addison-Wesley, Mass, 1976. Trad. it.: *Organizzare. La psicologia sociale dei processi cognitivi*, Isedi, Torino, 1993, p. 14.

¹⁶⁷ H. Lasswell, L. Nathan (a cura di), *Language of Politics: Studies in Quantitative Semantics*, George W. Stewart Publisher Inc., New York, 1949. Trad. it.: *Il linguaggio della politica. Studi di semantica quantitativa*, Eri, Torino, 1979.

Capitolo II

La riforma del linguaggio amministrativo

1. Premessa. Un percorso incompiuto

Nonostante le denunce e le voci di protesta levatesi nella storia della pubblica amministrazione italiana contro l'utilizzo di un linguaggio astrusamente tecnico e inaccessibile ai più, il burocratese è divenuto oggetto di specifica e sistematica attenzione soltanto di recente: nell'ambito della più ampia riflessione politica e istituzionale sulla trasparenza e la modernizzazione della comunicazione pubblica e, in generale, della riforma organica e complessiva della pubblica amministrazione¹.

Negli anni Novanta matura la consapevolezza che la semplificazione del sistema amministrativo, rivolta a rendere più “agile e snella” l'azione amministrativa, procedure e proce-

¹ Naturalmente il percorso deve essere inserito altresì all'interno del processo di semplificazione normativa con cui a partire dai lavori della Commissione Barettoni-Arleri del 1981 si è tentato di contrastare l'“inflazione” e l'“inquinamento” normativo mediante la messa a punto e il ricorso a strumenti di delegificazione e snellimento, a testi unici di raccolta delle leggi della medesima materia e a tecniche di redazione per la qualità e l'accessibilità delle leggi (*drafting legislativo*). Si fa strada a partire dagli anni Ottanta – in verità Montesquieu già nel 1748 aveva annotato che «le leggi inutili indeboliscono quelle necessarie» (*De l'esprit de lois*, libro XXIX, cap. 16) – la consapevolezza che la crescita indiscriminata delle leggi non garantisce affatto il principio illuministico e razionalistico della “certezza del diritto”; al contrario, lo stato di affollamento e di disordine del sistema legislativo, la tortuosità e l'oscurità delle norme rappresentano un'insidia per la sicurezza dei rapporti giuridici che dovrebbero regolare la convivenza sociale. Una delle cause dell'aumento esponenziale della legislazione nell'ordinamento italiano è da rintracciarsi proprio nell'assenza di chiarezza che rende le leggi faticosamente interpretabili generando l'esigenza di altre leggi: «leggi mal formulate hanno bisogno infatti di frequenti revisioni, le quali a loro volta tendono a succedersi farraginosamente, senza sostituirsi per intero alle regole preesistenti ma aderendovi piuttosto a mo' di glosse». Fra i vizi che inquinano la nostra legislazione rientra inoltre il fenomeno già ricordato di “amministrativizzazione della legge”: che da generale e astratta perviene sempre più alla regolamentazione di aspetti minuti e concreti più prettamente amministrativi che sono invece oggetto specifico di interventi di natura provvedimentale. Si arriva così, secondo una ricerca condotta dal Dipartimento Istituzioni del Servizio studi della Camera dei deputati nel 1996, a circa 40 mila leggi nazionali, incluse quelle regionali: mentre in molti altri paesi sono solo circa 5/6 mila. In media solo il Parlamento produce in un anno circa 500 leggi. Come è stato notato, si tratta di una proliferazione degli atti normativi a cui si unisce una bassa qualità dei testi e dunque una scarsa comprensione dei contenuti giuridici, limitata a coloro che risultano in possesso di un'appropriata cultura giuridica. Cfr. M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2010 (1^a ed. 1997), p. 21. Tra le tappe che hanno stimolato l'avvio del percorso di riforma del linguaggio giuridico-amministrativo meritano di essere ricordati i convegni tenutisi a Roma, presso l'Accademia dei Lincei tra il 1982 e il 1985 sul *Linguaggio della divulgazione*, il XIX Congresso internazionale della Società di Linguistica Italiana del 1985 *Dalla parte del ricevente: percezione, comprensione, interpretazione* e la pubblicazione della Presidenza del Consiglio dei ministri nel 1990 del volume *Il diritto all'informazione in Italia*. Occorre ricordare inoltre che nel 1988 una sentenza della Corte costituzionale, la n. 364 del 1988, rivedendo il principio dell'inescusabilità dell'ignoranza della legge sancito dall'art. 5 del codice di procedura penale, prevedeva che «l'ignoranza della legge penale non scusa tranne che si tratti d'ignoranza inevitabile»; quale appunto il caso dei cittadini di fronte a leggi obiettivamente oscure, farraginose e ambigue. La stagione delle riforme linguistiche in campo normativo si apre ufficialmente con la pubblicazione nel 1991 delle *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* da parte dell'Osservatorio legislativo interregionale diretto da Ugo Rescigno (cosiddetto “Manuale unificato Rescigno”).

dimenti, adempimenti e controlli, provvedimenti e servizi, passi necessariamente attraverso la semplificazione del complicato e oscuro linguaggio burocratico.

Nel 1993 Sabino Cassese nella premessa al *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche* invita a equiparare il problema linguistico delle amministrazioni ad altri ritenuti correntemente più urgenti: «un'organizzazione pubblica obsoleta, procedure amministrative labirintiche, sedi di uffici pubblici cadenti, servizi pubblici scadenti, controlli vecchi ed improduttivi»². Sul piano comunicativo, «sigle incomprensibili, forme antiquate, espressioni rompicapo» – nota l'allora ministro della Funzione pubblica – contribuiscono al pari di altre disfunzioni strutturali e noti ritardi ad alimentare nella società civile l'idea di una pubblica amministrazione ambigua e ipertrofica e il senso di sospetto e di sfiducia nei confronti del suo operato.

Cassese riporta al riguardo il caso paradossale di una circolare ministeriale emanata nel 1993 a chiarimento dell'art. 20 della legge 241 del 1990, celebrata e nota come legge sulla pubblicità e la trasparenza degli atti amministrativi. Nella circolare “esplicativa” sono presenti espressioni gergali e ostiche assolutamente contraddittorie rispetto alla filosofia dell'accesso e dell'accessibilità che ha ispirato la legge. Nella frase «l'eccessiva incidenza della pendenza dei procedimenti amministrativi sulla esplicabilità delle posizioni di vantaggio degli amministrati», i cittadini compaiono ancora, secondo la tradizionale logica gerarchica, come “amministrati”; si parla erroneamente di “pendenza” per riferirsi alla durata generale del procedimento e di “esplicabilità” per indicare l'esercizio effettivo di un diritto; e i diritti del cittadino su cui insiste la legge 241 ritornano ad essere inutilmente trattati nei termini giuridici tradizionali di “posizioni di vantaggio”.

La frase, ricca, piuttosto che di veri tecnicismi giuridici, di termini astratti e non comuni – nonché di errori – viene tradotta nel *Codice di stile* in una seconda frase semplicissima dal punto di vista lessicale e sintattico: «la durata dei procedimenti amministrativi finisce per impedire l'esercizio dei diritti dei cittadini»³.

Come dimostra emblematicamente il caso della circolare ministeriale, la garanzia di pubblicità del procedimento amministrativo e di accesso agli atti amministrativi che la legge sulla trasparenza intende assicurare non è sufficiente a determinarne un'effettiva conoscen-

² S. Cassese, *Prefazione*, in *Id.* (a cura di), *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche. Proposta e materiali di studio*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993, p. 9. Il Codice rientra in un programma generale di modernizzazione dell'azione amministrativa e di rivalorizzazione dei servizi pubblici promosso dal ministro della Funzione pubblica Cassese. Al 1993 risalgono altre iniziative quali il *Codice di condotta dei dipendenti pubblici* e la *Carta dei servizi pubblici*, recepita l'anno successivo dal Governo come direttiva “Principi sull'erogazione dei servizi pubblici” del 27 gennaio 1994.

³ *Ibidem*.

za se il linguaggio utilizzato dalle amministrazioni continua ad essere poco chiaro e comprensibile.

Una situazione altrettanto paradigmatica citata nella stessa Premessa è quella delle comunicazioni ai contribuenti: in cui il cittadino è messo nelle condizioni di “pagare due tasse”, quella “esplicita” con cui contribuisce alle spese dello Stato e quella “occulta” rappresentata dalle ore pazientemente dedicate alla compilazione di moduli complicati.

Proprio riguardo al *linguaggio del fisco* merita di essere segnalato il percorso di semplificazione linguistica, per certi versi antesignano, intrapreso a partire dall'anno di pubblicazione del *Codice di stile*, dal Dipartimento delle Entrate del Ministero delle Finanze. Il Dipartimento, grazie alla collaborazione di linguisti e comunicatori, sostituiva il modello 740 del 1993, che anche il Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro aveva definito “lunare” per le regole astruse e i calcoli impossibili richiesti ai contribuenti nella compilazione, con il nuovo modello 740 “terrestre”. Insieme alla riscrittura della bolletta Enel per la fornitura dell'energia elettrica ad opera del gruppo di lavoro coordinato da Tullio De Mauro⁴, veniva realizzata così una delle esperienze pilota in tema di semplificazione linguistica; peraltro in una materia complessa e specialistica quale quella fiscale⁵.

⁴ La riscrittura della bolletta Enel risale al 1998. Furono eliminate innanzitutto abbreviazioni, espressioni gergali e riferimenti incomprensibili e invitati gli operatori a comunicare costi, modalità di pagamento, consumi, imposte erariali con un linguaggio più cortese e “politicalmente corretto”, abbandonando la vecchia formula “se non paghi, tagliamo”. L'Enel, come tutte le grandi aziende di servizi, con la fine dei monopoli e l'era delle privatizzazioni, non poteva più rivolgersi a “utenti” ma a “clienti”, a cui trasmettere non soltanto la fatturazione dei consumi (precedentemente scritta in rosso, con duri solleciti di pagamento e minacce di distacco), ma, nell'ottica della fidelizzazione del cliente, anche comunicazioni volte a instaurare un rapporto interattivo improntato alla massima trasparenza e allo sviluppo della dimensione fiduciaria (*compliance*). Da qui le nuove sezioni riservate alle comunicazioni telefoniche per guasti e reclami e, di recente, finanche la possibilità di comunicare l'autolettura del contatore. T. De Mauro, M. Vedovelli (a cura di), *Dante, il gendarme e la bolletta. La comunicazione pubblica in Italia e la nuova bolletta Enel*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

⁵ Con il passaggio da un modello 740 all'altro, «le frasi lunghe delle istruzioni si sono ridotte del 50%, il numero medio di parole per frasi è sceso da 32 a 22, l'indice complessivo di leggibilità è cresciuto del 40%. Oltre ad accorciare i periodi sono state eliminate le troppe subordinate e le doppie negazioni [...], ridotte le dispersive citazioni di articoli di legge, tolte dal testo (e concentrate in una apposita appendice) tutte le descrizioni di casi particolari, statisticamente irrilevanti, che appesantivano inutilmente la lettura delle istruzioni». Cfr. Agenzia delle Entrate - Ufficio Relazioni esterne, *Il linguaggio del fisco. Dizionario pratico dei termini tributari*, Roma, 2002. A partire dal 1993 il Dipartimento delle Entrate si è impegnato a portare avanti il progetto di semplificazione linguistica conseguendo una serie di risultati positivi: non solo per quanto concerne importanti riscritture (dopo il modello 740 fu la volta del modello Unico, dello Statuto del contribuente e dell'Annuario del contribuente) ma anche nell'elaborazione di prodotti informativi a supporto del rapporto dei contribuenti con il fisco. *Il linguaggio del fisco* sopra citato è per esempio un glossario in cui i principali termini tributari sono spiegati in modo chiaro; nella consapevolezza che il lessico tributario non è semplificabile se non entro certi limiti: «le deduzioni devono rimanere deduzioni, le detrazioni detrazioni. Il ravvedimento, la rendita, l'accatastamento, il cumulo “giuridico” delle sanzioni, la nota di accredito, l'acquiescenza, la “capienza” non sono termini sostituibili o semplificabili. Non si può usare il termine tassa al posto di imposta partendo dal concetto che la tassa è una parola di uso più comune [...], non si può, credendo di essere più chiari, confondere l'imponibile con l'imposta e rinchiudere il linguaggio del fisco in categorie espressive banali e generiche, che farebbero perdere il nesso indispensabile fra norme, diritti e obbliga-

Come abbiamo già avuto modo di anticipare, le amministrazioni pubbliche, in seguito al decentramento dei compiti e delle funzioni dallo Stato agli enti locali, hanno intrapreso, in virtù dell'autonomia istituzionale acquisita, un percorso di sperimentazione di pratiche, tecniche e strategie informative inclusive atte a far emergere dal coinvolgimento diretto dei cittadini nell'attività amministrativa attese, bisogni e interessi diffusi scarsamente rappresentati da soddisfare attraverso l'erogazione di servizi appropriati e di qualità.

“Farsi capire” è un dovere costituzionale delle istituzioni pubbliche, chiamate ad affrontare gli ostacoli che si frappongono all'*uguaglianza sostanziale* dei cittadini in termini di pari opportunità di accesso alle informazioni e ai servizi comuni (comma 2, art. 3 Cost.); a porsi a servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.); e a sollecitare l'attiva e riflessiva partecipazione della cittadinanza alla vita politica, economica, sociale del Paese (art. 118, Titolo V, Cost.). Con il tramonto del “potere invisibile” in nome del «governo del potere pubblico in pubblico»⁶, del “segreto d'ufficio” in nome della “pubblicità” dell'azione amministrativa, i cittadini da individui passivi dell'azione amministrativa acquisiscono, almeno teoricamente, diritti soggettivi di *activae civitatis* tra cui quello di partecipare ed esercitare un controllo attivo sul procedimento amministrativo. Dal loro dovere di comprendere dipende e il loro diritto alla comprensione e specularmente il dovere dei poteri pubblici di *farsi capire*.

Tuttavia, affinché questo sia indiscriminatamente possibile, non è sufficiente la garanzia della pubblicità degli atti: essa è soltanto un prerequisito essenziale della più ampia trasparenza amministrativa⁷; la quale chiama in causa, oltre all'accesso e alla conoscibilità degli atti, la loro effettiva comprensione.

zioni». Il Ministero delle Finanze, insieme al Ministero dell'Agricoltura e delle foreste e all'Istituto nazionale di Previdenza sociale, è stato tra i primi a porsi il problema dell'efficacia comunicativa dei propri prodotti.

⁶ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1995, p. 20.

⁷ Pubblicità e trasparenza non sono sinonimi. La trasparenza dell'azione amministrativa non consiste unicamente nella conoscibilità da parte del cittadino dell'operato della pubblica amministrazione. Rispetto alla pubblicità, la trasparenza deve porre il cittadino nelle condizioni di comprendere e non solo di conoscere: di formarsi, sulla base delle informazioni ricevute, una propria opinione razionalmente fondata e di operare, sulla base di quest'ultima, delle scelte personali. Come ha precisato Gregorio Arena: «Si ha applicazione del criterio della pubblicità quando informazioni detenute dall'amministrazione vengono messe a disposizione di coloro che desiderano prenderne visione, su loro richiesta (diritto di accesso) o per iniziativa autonoma dell'amministrazione (legge 150 del 2000). Questo tuttavia non comporta necessariamente una maggiore trasparenza dell'amministrazione, come dimostra il caso dei bilanci comunali, il cui essere pubblici non aumenta realmente la trasparenza delle amministrazioni comunali, essendo essi di fatto spesso incomprensibili ai cittadini. Le informazioni contenute in tali bilanci sono certamente pubbliche ma non servono o servono solo in misura minima ad assicurare la trasparenza di quell'amministrazione». La pubblicità delle informazioni è dunque una precondizione della trasparenza; la quale è conoscenza nel senso di effettiva comprensione. Cfr. G. Arena, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in M. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 29-44.

Il diritto dei cittadini alla comprensione – dunque non più semplicemente “il diritto di informazione” sancito dall’art. 21 della nostra Costituzione⁸ – riscontra seri ostacoli nell’utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche di un codice linguistico non condiviso dalla popolazione destinataria – non solo dalle tipologie di destinatari più svantaggiati dal punto di vista socio-culturale ma spesso anche da cittadini più istruiti ma non addetti ai lavori⁹.

Il principio della trasparenza è indissolubilmente collegato a quello della semplicità e della chiarezza linguistica dei testi di “interesse pubblico”; vale a dire di quell’ampia categoria di testi prodotti da soggetti pubblici o esercenti di pubblici servizi che producono effetti diretti nella vita quotidiana dei cittadini, a livello individuale e collettivo, a livello di diritti e di doveri: dai testi di legge agli atti amministrativi, dagli avvisi al pubblico ai cosiddetti “bugiardini” allegati ai farmaci, dalle etichette alimentari alle cartelle cliniche, dalle bollette ai libretti di istruzione, dai pannelli autostradali alle comunicazioni di servizio nelle stazioni ferroviarie e aeroportuali e via di seguito.

Più nello specifico, rispetto al testo legislativo con cui raramente almeno le fasce sociali più deboli e svantaggiate dei cittadini si misurano in modo immediato e diretto, i testi amministrativi (i provvedimenti e la totalità degli atti amministrativi¹⁰ e i testi in generale pro-

⁸ E. Zuanelli Sonino (a cura di), *Il diritto all’informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l’Informazione e l’editoria, Poligrafica e Zecca dello Stato, Roma, 1990. Nel volume esperti afferenti alle diverse discipline discutono del nuovo “diritto all’informazione”: da intendersi non più come “libertà di espressione” (art. 21 Cost.) sul versante della produzione dell’informazione, ma come diritto del cittadino ad essere informato e in modo comprensibile.

⁹ Come ha dimostrato De Mauro, «il colto, Herr Doktor o, come avrebbe detto don Lorenzo Milani, il ‘babbo di Pierino’, possiede circa venti-trentamila parole che, nella stessa classe dei più colti, conosce solo lui insieme a un ristretto numero di suoi compagni di studi e colleghi di professione, e se le usa senza rispetto per l’interlocutore non viene capito nemmeno dai colti di altra professione; inoltre anche il colto, se non vive in una stretta cerchia professionale, se parla con altri, se legge giornali, libri non strettamente specialistici, rischia di incontrare a ogni passo quelle settanta-ottantamila parole estranee al ‘vocabolario comune’ (comune a tutti i colti). [...] Ne segue che anche Herr Doktor, dinanzi a un enunciato scritto o parlato prodotto da un altro Herr Doktor (ma anche da una persona di più bassa istruzione che faccia un mestiere specifico, idraulico o telefonista o salumiere) rischia di trovarsi dinanzi a un problema a causa della disparità dei patrimoni lessicali entro la massa dei locutori di una stessa lingua (che condividono lo stesso vocabolario fondamentale)». Cfr. T. De Mauro, *Capire le parole*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 82. Più avanti riprenderemo la distinzione tra “vocabolario comune” e “vocabolario fondamentale” della lingua italiana.

¹⁰ Anche i provvedimenti sono atti amministrativi ma si distinguono dalla generalità degli atti in quanto espressione tipica del potere amministrativo; essi producono effetti diretti nella sfera giuridica dei soggetti e sono immediatamente esecutivi indipendentemente dal loro consenso. Mentre tramite un qualsiasi altro atto l’amministrazione si limita a esternare la sua volontà, giudizio, conoscenza e scienza. Si veda: F. Satta, *Atto amministrativo*, in «Enciclopedia giuridica Treccani», 1988. Perché un atto amministrativo sia legittimo in giurisprudenza sono sufficienti: la competenza del soggetto che emana l’atto sulla base dei poteri conferitigli dalla legge; l’assenza di condizionamenti esterni nel soddisfacimento di un interesse; la forma scritta dell’atto che dovrà contenere obbligatoriamente l’instestazione (in cui è indicato il soggetto che ha il potere di emanare il provvedimento), la decisione e le relative motivazioni, la firma, il luogo e la data dell’emanazione. Cfr. A. Fioritto, *Documenti, atti, provvedimenti*, in *Id.*, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, il Mulino, Bologna, 2009. Il provvedimento è l’atto finale discendente dal procedimento amministrativo, ossia dall’insieme degli atti e delle attività compiute dall’amministrazione pubblica in funzione dell’adozione dell’atto finale. Il procedimento si apre grazie a un atto iniziale che può consistere in una richiesta del citta-

dotti dalla pubblica amministrazione, anche a contenuto informativo e non necessariamente regolativo), considerata la pervasività dell'azione amministrativa nei diversi settori della società moderna – dal lavoro alla vita domestica, dall'istruzione alla sanità, dai trasporti alla cultura, dal fisco alla giustizia –, intervengono costantemente nella vita quotidiana: e nel tentativo di regolarne i processi essi si traducono invece in un quotidiano disagio.

Una società che voglia essere realmente democratica deve innanzitutto poter condividere un codice linguistico comune. Affinché uno scambio comunicativo effettivamente si realizzi, ossia affinché vengano raggiunti e gli obiettivi della produzione e quelli della ricezione, è necessario innanzitutto che emittente e ricevente condividano il codice per mezzo del quale le informazioni sono veicolate. La fuoriuscita degli “addetti ai lavori” dal «recinto protetto del linguaggio»¹¹, mediante l'adozione di un linguaggio trasparente e accessibile alla generalità della popolazione, a cui talvolta i testi di pubblica utilità sono indistintamente rivolti, costituisce il principale strumento di inclusione politico-sociale: a fondamento e a sostegno della realizzazione della totalità delle pratiche di cittadinanza attiva sperimentate e in via di sperimentazione nelle odierne società democratiche; la “lingua del popolo”, espressione non esclusivamente simbolica di un paese realmente democratico, è la risorsa strategica fondamentale su cui le istituzioni dovranno investire per favorire l'inclusione dei cittadini, e in particolare delle categorie svantaggiate, nell'azione istituzionale.

All'inaugurazione di un percorso di ammodernamento linguistico hanno contribuito negli ultimi anni l'azione di contrasto alla cattiva qualità delle leggi, interventi normativi nell'ottica dell'efficacia comunicativa, comportamenti organizzativi maggiormente centrati sulle esigenze dei cittadini piuttosto che sui formalismi e le procedure interne, la moltiplicazione dei contesti e dei canali di interazione tra funzionari e cittadini, la maggiore specializzazione e professionalizzazione delle strutture e delle figure deputate alla cura dei processi comunicativi pubblici e una serie di altri fattori.

Tuttavia, esistono ulteriori motivi che dovrebbero incoraggiare le amministrazioni pubbliche ad adottare uno stile di scrittura più trasparente: non solo quelli di ordine pratico – evitare ulteriori spiegazioni e delucidazioni, reclami, contestazioni, ricorsi e contenziosi di vario tipo e relativi sprechi di carta, di tempo e di altre risorse economiche. Più in generale,

dino o in un'iniziativa intrapresa dall'amministrazione in applicazione della legge. Successivamente l'avvio del procedimento viene comunicato a coloro che sono coinvolti e che hanno diritto all'accesso agli atti e a intervenire con ulteriori documenti. Nella fase di istruttoria vengono infatti acquisiti tutti i documenti, le dichiarazioni, i pareri e le valutazioni tecniche relative al caso. Infine il procedimento si conclude con il provvedimento espresso. Cfr. G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2010.

¹¹ F. Bassanini, *Premessa al Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle pubbliche amministrazioni*, a cura di A. Fioritto, il Mulino, Bologna, 1997, p. 8.

testi semplici e trasparenti contribuiscono alla modernizzazione stessa della pubblica amministrazione sia in termini di efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo sia intervenendo nel rafforzamento di una nuova rappresentazione simbolica.

Non si deve dimenticare infatti che la lingua è sempre un comportamento sociale e nel contempo un *atto di identità* (a livello meta-linguistico): come la lingua di un parlante offre indicazioni dello “spazio sociale e culturale pluridimensionale” in cui egli vive – età, sesso, professione, cultura, ecc. –, così la lingua delle istituzioni, essendo parte della cultura istituzionale, riflette i significati e le funzioni che queste svolgono all'interno del medesimo spazio pluridimensionale.

Inoltre, stante alle teorie del determinismo linguistico, il sistema linguistico non è da intendersi soltanto «uno strumento di riproduzione per esprimere idee, ma esso stesso dà forma alle idee», produce effetti sul pensiero e contribuisce così alla strutturazione del mondo: il quale appare come «un flusso caleidoscopico di impressioni che deve essere organizzato *in larga misura* dal sistema linguistico delle nostre menti. Sezioniamo la natura, la organizziamo in concetti e le diamo determinati significati, *in larga misura* perché siamo partecipi di un accordo per organizzarla in questo modo, un accordo che vige in tutta la nostra comunità linguistica ed è codificato nelle configurazioni della nostra lingua»¹². In tal senso “i limiti del linguaggio istituzionale” sono espressione e, ancorché non “determinino”, contribuiscono comunque *in larga misura* a “fissare” i “limiti dello spazio democratico”.

Gli stessi dipendenti pubblici si dimostrano consapevoli dei vantaggi derivanti dall'adozione di un linguaggio maggiormente comprensibile alla cittadinanza. Anticipiamo, a titolo esemplificativo, alcune testimonianze raccolte nell'ambito delle nostre attività di ricerca che verranno presentate e discusse più dettagliatamente nell'ultimo capitolo.

«[...] *modulare la comunicazione pubblica su un livello di lingua comune, su un linguaggio più semplice è un favore che [il dipendente pubblico] fa a se stesso. La comunicazione comprensibile snellisce molto il nostro lavoro. Epurato di termini poco comprensibili e strutturato in maniera adeguata, il nostro testo non sarà più oggetto di tante incomprensioni evitandoci quelle faticose spiegazioni che continuano a chiederci. Confrontarsi prima con il destinatario può solo evitarci quel pesante lavoro di ricucitura che spesso affrontiamo in un clima già teso, con animi poco inclini al dialogo e quindi ostili alle nostre parole. Comunicare non è facile ma essere chiari lo rende cer-*

¹² Le teorie deterministiche del linguaggio fanno riferimento alla nota “ipotesi Sapir-Whorf” elaborata dai due linguisti americani Edward Sapir e Benjamin Lee Whorf sulla base di indagini condotte per un lungo periodo sulle lingue degli indiani d'America. Si deve precisare tuttavia – come già sottolineato dall'espressione ricorrente “in larga misura” – che non tutti i concetti vengono appresi mediante la lingua intesa come strumento di socializzazione. Cfr. B.L. Whorf, *Science and Linguistics*, in «Technological Review», 42, pp. 229-231, 247-248. Trad. it.: *Scienza e linguistica*, in *Id., Linguaggio, pensiero e realtà*, Boringhieri, Torino, 1970, pp. 163-176 (cit. p. 169).

tamente più semplice, l'unica soluzione è cercare di adattare i nostri messaggi al destinatario» (CP, res. 8)¹³.

«È facilmente comprensibile la difficoltà che molti cittadini incontrano di fronte al linguaggio usato dalle amministrazioni a vari livelli, molto spesso sono costretti a recarsi più volte negli uffici per farsi spiegare e “semplificare” il contenuto del documento che hanno ricevuto e che devono compilare. Ciò con un dispendio di energie da parte del cittadino, ma anche dell'impiegato che si trova a ricevere le persone ed a spiegare quello che avrebbe potuto comunicare attraverso un testo scritto in modo chiaro e comprensibile [...] Inoltre, se l'amministrazione dimostra di essere vicina e partecipe dei bisogni dei cittadini, i cittadini saranno disposti ad ascoltare le ragioni dell'amministrazione e a collaborare con essa» (CP, res. 1).

2. Sociolinguistica dell'italiano burocratico

Gli studi linguistici e sociolinguistici¹⁴ condotti negli ultimi anni hanno ampiamente evidenziato disfunzioni e distorsioni comunicative presenti nei testi amministrativi¹⁵. In generale,

¹³ Nel citare dalle testimonianze che abbiamo raccolto nell'indagine empirica si indicano i resoconti formativi, le interviste e il focus group rispettivamente con le abbreviazioni *res.*, *int.*, *fg* precedute dalla sigla CP (Comune di Pisa) e seguiti dalla numerazione progressiva con cui esse sono state raccolte e archiviate (CP, res.1; CP, int. 1; CP, fg 1...).

¹⁴ Non sempre è possibile riferirsi alla linguistica e alla sociolinguistica come a due discipline differenti (la lingua è per sua natura un fatto sociale: svolge una funzione sociale come mezzo di comunicazione e di identificazione di una comunità di parlanti). Sul punto le scuole linguistiche non hanno ad oggi trovato un accordo. Per un verso la sociolinguistica nasce come branca di specializzazione della linguistica che, a differenza di quest'ultima, non si interessa alla lingua come sistema astratto ma alle sue realizzazioni concrete nei diversi contesti sociali, ossia all'utilizzo che della lingua fanno gli individui e i gruppi sociali. Per un altro verso si deve riconoscere che all'interno della linguistica solo una particolare scuola, quella strutturale, in particolare di indirizzo generativo-trasformatore, pretende di studiare la lingua come insieme di regole indipendentemente dal contesto sociale, culturale, comportamentale. Come ha messo in evidenza il sociolinguista Richard Hudson, poiché la lingua è anch'essa un comportamento, non è possibile studiare la lingua senza riferirsi alla società. Innanzitutto «non si può dare per scontata la nozione di una “lingua X”, perché questa è in se stessa una nozione sociale, dal momento che tale lingua X è definita in termini di un gruppo di individui che la parlano»; in secondo luogo «il linguaggio ha una funzione sociale, sia come mezzo di comunicazione sia come modo di identificazione dei gruppi sociali». Cfr. R.A. Hudson, *Sociolinguistics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996 (1ª ed. 1980). Trad. it.: *Sociolinguistica*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 11.

¹⁵ A partire dagli anni Novanta vengono condotti numerosi studi e analisi linguistiche sui testi prodotti dalle amministrazioni nazionali. Si rinvia in particolare, in ordine cronologico, a: M.E. Piemontese, T. Tiraboschi, *Leggibilità e comprensibilità dei testi della pubblica amministrazione. Strumenti e metodologie di ricerca al servizio del diritto a capire testi di rilievo pubblico*, in Zuanelli, *op. cit.*, 1990, pp. 225-246; M. Cortelazzo, *Lingue speciali. La dimensione verticale*, Unipress, Padova, 1990; G. Berruto, *Le varietà del repertorio e Varietà diamesiche, diastratiche, diafasiche*, in A. Sobrero (a cura di), *Introduzione all'italiano contemporaneo. La variazione e gli usi*, Laterza, Roma-Bari, 1993, pp. 3-36, pp. 37-91; M. Cortelazzo, *Il 740 dalla terra alla luna?*, in «Italiano & Oltre», IX, 1994, pp. 91-97 (ora con il titolo *La semplificazione del linguaggio amministrativo: il modello 740*, in M. Cortelazzo, *Italiano d'oggi*, Esedra, Padova, 2000, pp. 137-154); M.E. Piemontese, *La comunicazione pubblica e istituzionale. Il punto di vista linguistico*, in S. Gensini (a cura di), *Manuale della comunicazione*, Carocci, Roma, 1999, pp. 315-342; T. De Mauro, M. Vedovelli (a cura di), *Dante, il gendarme e la bolletta*, cit.; M. Cortelazzo, F. Pellegrino, *Guida alla scrittura istituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2003; F. Franceschini, S. Gigli (a cura di), *Manuale di scrittura amministrativa*, Agenzia delle Entrate, Poligrafica Ruggiero, Avellino, 2003; L. Serianni, *Il linguaggio burocratico*, in *Id., Italiani scritti*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 123-139; D. Fortis, *Il linguaggio amministrativo italiano*, in «Revista de Llengua i Dret», 43, 2005; T. Raso, *La scrittura burocratica. La lingua e l'organizzazione del testo*, Carocci, Roma, 2005; M. Cortelazzo (a cura di), *Il Comune scrive chiaro. Come semplificare la comuni-*

in tali studi il linguaggio delle pubbliche amministrazioni è descritto come una varietà linguistica “settoriale” lontana dalla lingua comunemente parlata – sebbene la sua principale funzione sia quella di comunicare con la generalità della popolazione e dunque con destinatari in possesso di differenti livelli di alfabetizzazione –; e, più precisamente, come un “sottocodice” del codice giuridico attento al rispetto dei formalismi espressivi tecnici e poco efficace invece nel raggiungimento degli obiettivi comunicativi.

Occorre innanzitutto precisare che in sociolinguistica si definisce varietà sociolinguistica «il co-occorrere», ossia la compresenza in un «fascio di item linguistici»¹⁶ «di certi elementi, forme e tratti di un sistema linguistico e di certe proprietà del contesto d’uso: dal punto di vista del parlante comune una varietà di lingua è infatti designabile come il modo in cui parla un gruppo di persone o il modo in cui si parla in date situazioni. Le varietà di lingua sono insomma la realizzazione del sistema linguistico [...] presso classi di utenti e di usi: più tecnicamente “forme convenzionalizzate di realizzazione del sistema”, che rappresentano un modello ricorrente di concretizzazione, attivato dal contesto socio-situazionale, di alcune delle possibilità insite nel sistema». In sintesi, essa è una distribuzione sociale di item linguistici a seconda delle circostanze d’uso¹⁷: «un insieme di tratti congruenti di un sistema linguistico che co-occorrono con un certo insieme di tratti sociali, caratterizzanti i parlanti o le situazioni d’uso»¹⁸.

In ottica funzionalista, dunque, una determinata varietà linguistica condivide con il sistema linguistico un nucleo invariabile, comune a tutte le varietà linguistiche (*langue*), ma d’altra parte presenta suoi tratti specifici rispondenti alla precipua funzione svolta da un determinato codice all’interno di un sistema sociale e in un determinato contesto situazionale (*parole*).

Seguendo la prospettiva di studio sociolinguistica – ossia a partire dal rapporto profondo e costante di correlazione tra variabili linguistiche e variabili extralinguistiche – la varietà burocratica risulta “marcata” e contrassegnata, dal punto di vista “diafasico” (situazionale), dall’utilizzo di un registro formale e aulico utilizzato in contesti ufficiali e altamente forma-

cazione al cittadino, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005; M.E. Piemontese *et alii*, *Aspetti linguistici della comunicazione pubblica e istituzionale*, Atti del 7° Congresso dell’Associazione di linguistica applicata, Milano, 22-23 febbraio 2007, Guerra Edizioni, Perugia, 2008; M. Viale, *Studi e ricerche sul linguaggio amministrativo*, Cleup, Padova, 2008.

¹⁶ Hudson, *Sociolinguistica*, cit., p. 30.

¹⁷ *Ivi*, *passim*.

¹⁸ G. Berruto, *Fondamenti di sociolinguistica*, Laterza, Roma-Bari, 1995, pp. 62-63. Berruto si rifà alla definizione di variabile sociolinguistica risalente a William Labov: «una variabile linguistica correlata con una variabile non linguistica del contesto sociale (il parlante, l’ascoltatore, il pubblico, la situazione, ecc.)». Le variabili sociolinguistiche sono pertanto indicatori, contrassegni (*markers*) di una stratificazione linguistica abbinata a una stratificazione sociale.

lizzati; dal punto di vista “diastratico” (socio-culturale), dall’appartenenza dei parlanti alle classi sociali più alte e colte; e, dal punto di vista “diamesico” (per quanto concerne il mezzo), da un uso prevalentemente scritto.

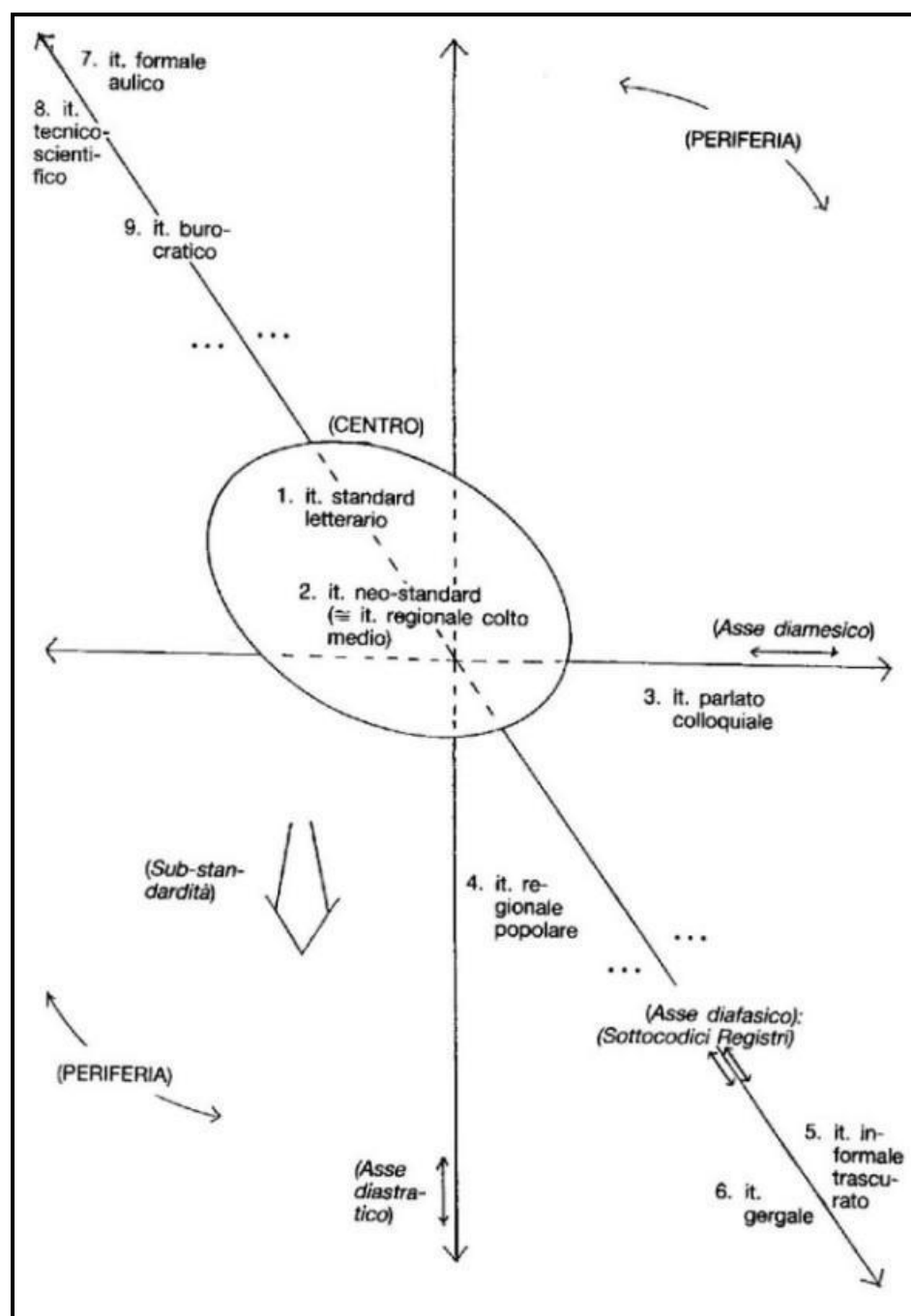
Come si può comprendere dallo schema dell’architettura dell’italiano contemporaneo elaborato da Gaetano Berruto e di seguito riportato, considerando i tre assi di variazione extralinguistica appena richiamati, il linguaggio burocratico si colloca tra le varietà linguistiche con più alta diastratia, diafasia e diamesia (la variazione diatopica è ai fini del nostro discorso trascurata in quanto primaria rispetto alle altre). L’asse diastratico, dal basso verso l’alto, indica la stratificazione socio-culturale della comunità dei parlanti, l’asse diamesico, ortogonale al primo, il passaggio dalla polarità scritta a sinistra a quella parlata a destra, e l’asse diafasico che attraversa diagonalmente il grafico, la distribuzione delle varietà linguistiche da quelle più formali in alto a sinistra (italiano formale aulico, italiano tecnico-scientifico, italiano burocratico) a quelle meno formali (italiano gergale, italiano informale trascurato, italiano regionale, italiano colloquiale) in basso a destra.

Tendenzialmente più vicino al centro geometrico dello spazio linguistico raffigurato da Berruto non troviamo l’italiano standard della tradizione letteraria – descritto dagli studiosi in declino all’interno dell’italiano contemporaneo – ma il cosiddetto “italiano neo-standard”: il quale attualmente pare imporsi quale nuovo orientamento normativo. Si tratta in pratica dell’italiano che tende ad acquisire i tratti tipici del cosiddetto “italiano regionale colto medio”, ossia a “scendere” sull’asse diafasico verso una minore formalità e sull’asse diamesico verso il parlato e ad avvicinarsi su quello diastratico al linguaggio comune.

Lo spostamento dell’italiano burocratico dalla periferia al centro del grafico, promosso dalle moderne politiche linguistiche, deve dunque essere opportunamente analizzato in connessione con i processi di ristandardizzazione in atto nell’italiano contemporaneo.

Situato lungo un “continuum” linguistico che indica il graduale passaggio da un “punto focale” di addensamento di alcuni tratti linguistici all’altro, si può notare come l’italiano burocratico sia invece rappresentato nel grafico distante dal centro; in particolare più prossimo all’italiano tecnico-scientifico e all’italiano formale e aulico.

Figura 1. Architettura dell'italiano contemporaneo



Fonte: Berruto, *Sociolinguistica dell'italiano contemporaneo*, 1987, p. 21.

Tale distanza è esemplificativa del senso di estraneità che coglie il “lettore medio”¹⁹ – e in taluni casi anche le persone colte; potremmo dire, in generale, i cosiddetti “non addetti ai

¹⁹ Si rimanda al § 6 per una precisazione dell'espressione “lettore medio” in riferimento al rapporto tra testi prodotti dalla pubblica amministrazione e popolazione italiana. Intanto si chiarisce che per “italiano neo-standard” (Berruto), oppure “italiano dell'uso-medio” (Sabatini), oppure ancora “italiano medio-tendenziale” (Mioni), in letteratura si intende la varietà dell'italiano tendenzialmente più vicina alla lingua parlata dalla fascia media dei parlanti. Contrariamente alla varietà linguistica tradizionalmente riconosciuta come “norma lin-

lavori” – di fronte a testi prodotti in burocratese; come se essi fossero deputati a svolgere funzioni specialistiche, al pari di un testo tecnico-scientifico, piuttosto che atti a veicolare comunicazioni di rilievo pubblico e inerenti la vita quotidiana della generalità dei cittadini.

Nella definizione di registro linguistico intervengono più dimensioni. Volendo sintetizzarle seguendo la proposta di Michael Halliday, *il campo*, ossia lo scopo e l’argomento della comunicazione, *il modo*, inteso come mezzo con cui essa avviene, e *il tenore* della relazione tra i partecipanti. In relazione al registro burocratico dovremmo attenderci pertanto una varietà linguistica compatibile rispettivamente con: a) la comunicazione di messaggi di pubblica utilità e socialmente rilevanti atti a intervenire nella regolazione della vita sociale, b) la trasmissione scritta dei messaggi, c) la dimensione di “solidarietà” a cui deve essere improntata la relazione tra istituzioni e cittadini.

Ogni qualvolta vengono confezionati in “burocratese”, i testi amministrativi, anziché tentare di ridurre la distanza socio-culturale presente tra istituzioni e cittadini, sembrano invece ripristinarla, intanto mediante la riproposizione di una distanza di carattere linguistico-comunicativo.

Tuttavia, proprio in funzione dell’intimo rapporto tra variabili linguistiche e variabili sociali, il cambiamento linguistico appare, ancorché lento, inevitabile: ogni varietà linguistica si definisce ed evolve infatti sulla base di fattori extralinguistici che necessariamente vi intervengono; così come del resto ogni organizzazione, lontana dall’essere un “silos organizzativo”²⁰ isolato, è sempre già incorporata e radicata (*embedded*) all’interno di un “campo organizzativo” più vasto²¹, ossia di un contesto istituzionale in cui sono presenti unità organizzative tra loro interagenti e in rapporto di reciproco condizionamento.

guistica”, la “lingua standard” che è spostata verso l’alto, la varietà neo-standard, accoglie tratti informali del parlato (delle varietà *sub-standard*) un tempo considerati “triviali” e soggetti a sanzioni (si pensi alla tendenza a utilizzare *lui, lei, loro* al posto dei pronomi soggetto *egli, ella, esso, essa, essi* considerati aulici, il *te* al posto del *tu* come pronomi soggetto, il dativo pronominale *gli* indistintamente per femminile, maschile e plurale, il *che* polivalente con funzione relativa, causale, temporale, consecutiva, la perdita di *codesto* tra i pronomi dimostrativi, l’uso di *troppo* al posto di *molto*, la sostituzione del congiuntivo con l’indicativo, del presente al posto del futuro, della forma passiva con la forma attiva, dell’ipotassi con la paratassi, l’uso estensivo dell’imperfetto tra i tempi del passato, il *ma* ad inizio frase e via di seguito). Piuttosto che trattarsi dell’italiano proprio di quei parlanti semicolti muniti di competenze di basso livello che tendono a padroneggiare la varietà di maggior prestigio – come ha inteso Mioni –, l’italiano neo-standard coincide con la lingua parlata propria delle classi medio-alte. Cfr., oltre al testo sopra citato di Berruto, A. Mioni, *Italiano tendenziale. Osservazione su alcuni aspetti della standardizzazione*, in *Scritti linguistici in onore di G.B. Pellegrini*, Pacini, Pisa, 1983, pp. 495-517; F. Sabatini, *L’italiano dell’uso medio: una realtà tra le varietà linguistiche italiane*, in G. Holtus, E. Radtke (a cura di), *Gesprochenes Italienisch in Geschichte und Gegenwart*, Narr, Tübingen, 1985, pp. 154-184. Beninteso, per “norma linguistica” non si deve intendere il modello a cui le diverse varietà devono protendere; esse devono anzi essere funzionalmente distinte e padroneggiate a seconda dei vari contesti.

²⁰ F. Maimone, *Dalla rete al silos. Modelli e strumenti per comunicare e gestire la conoscenza nelle organizzazioni flessibili*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

²¹ W.W. Powell, P. Di Maggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press, Chicago, 1991.

Ritornando ad assumere un punto di vista diacronico²², dall'Unità d'Italia ad oggi l'evoluzione del moderno apparato burocratico è sempre stata accompagnata da processi di ri-standardizzazione e ristrutturazione in atto nel sistema linguistico. Le analisi linguistiche consentono, per esempio, di rilevare come a partire dagli anni Ottanta all'italiano burocratico stia progressivamente subentrando l'italiano aziendale: per effetto del maggior prestigio di cui gode il codice dell'economia e della finanza; un prestigio che poggia naturalmente sui "miti razionalizzati" e "razionalizzanti" dell'efficienza e del dinamismo del mondo aziendale su cui ci siamo già soffermati. Si tratta di una tendenza in atto di cui si intravedono già, accanto a vantaggi minimi in termini di semplificazione, ulteriori rischi in termini di introduzione di pseudotecnicismi tesi alla persuasione e alla cattura del consenso.

Sia che si definisca la lingua della burocrazia come "linguaggio specialistico" (dunque con riferimento diretto alla differenziazione e specializzazione delle attività lavorative e professionali), sia che la si indichi come "lingua settoriale" o "gergo professionale" (accentuando accanto alla dimensione diafasica e contestuale la dimensione più propriamente diastratica e sociale), siamo certamente di fronte a un «uso speciale della lingua» (De Mauro); come ha chiarito Michele Cortelazzo, siamo in presenza di:

[...] una varietà funzionale di una lingua naturale, dipendente da un settore di conoscenze o da una sfera di attività specialistici, utilizzata, nella sua interezza, da un gruppo di parlanti più ristretto della totalità dei parlanti la lingua di cui quella speciale è una varietà, per soddisfare i bisogni comunicativi (in primo luogo quelli referenziali) di quel settore specialistico; la lingua speciale è costituita a livello lessicale da una serie di corrispondenze aggiuntive rispetto a quelle generali e comuni della lingua e a quello morfosintattico da un insieme di selezioni, ricorrenti con regolarità, all'interno dell'inventario di forme disponibili nella lingua²³.

Tuttavia, rispetto alle altre lingue settoriali, la lingua della burocrazia, come la lingua della medicina, coinvolge più da vicino e in prima persona il pubblico dei "profani": il diritto all'informazione di cittadini e pazienti impone, più che in altri ambiti, di tentare di superare «il recinto specialistico» di natura linguistica²⁴: soprattutto laddove certe barriere piuttosto che essere soltanto il prodotto inevitabile della specializzazioni delle funzioni vengono quotidianamente, più o meno intenzionalmente, innalzate a difesa del prestigio "corporativo".

²² Lo schema di G. Berruto fa riferimento infatti alla variazione sincronica. Sulla scia della linguistica storica ottocentesca, la sociolinguistica si occupa anche dell'evoluzione del sistema linguistico nel tempo (variazione diacronica). Anzi, potremmo dire che lo studio in sincronia, ossia di uno stadio particolare della lingua, sia finalizzato nella disciplina all'analisi del cambiamento linguistico.

²³ M. Cortelazzo, *Lingue speciali. La dimensione verticale*. Padova, Unipress, 1990, pp. 5-6.

²⁴ Sul rapporto tra lingua della burocrazia e lingua della medicina si veda: L. Serianni, *Italiani scritti*, il Mulino, Bologna, 2003; *Id.*, *Un treno di sintomi. I medici e le parole*, Garzanti, Milano, 2006; A. Lucchini (a cura di), *Il linguaggio della salute*, Sperling&Kupfer, Milano, 2008.

3. Per un'analisi linguistica dei testi amministrativi

Sotto il profilo strettamente linguistico, le analisi ad oggi condotte sui testi amministrativi (cfr. nota 15) hanno consentito di porre in evidenza alcuni tratti specifici dell'italiano burocratico²⁵:

- un lessico “tecnico”²⁶, sostenuto, criptico, aulico e desueto – o comunque inconsuetto – rispetto al lessico di altissima frequenza del cittadino di media istruzione, costituito dalle 7.050 parole del vocabolario di base della lingua italiana²⁷;

²⁵ Rispetto alla lingua verbale, la lingua scritta pone indiscutibilmente maggiori difficoltà interpretative addebitabili fondamentalmente a caratteristiche semiotiche e pragmatiche. Se il discorso orale si svolge tra interlocutori in compresenza, il testo scritto invece mette in contatto interlocutori fisicamente assenti e in tempi diversi. Il fatto che lo scritto non sia interattivo significa innanzitutto che il lettore non può avvalersi per la comprensione del testo di strumenti para-linguistici ed extralinguistici quali gesti, espressioni facciali, intonazioni, prossemica e riferimenti diretti al contesto situazionale condiviso; così come non può contare sul sostegno simultaneo dell'autore all'effettiva ricezione del testo. Per questi motivi scrivere risulta assai più difficile che parlare. L'autore però, in situazioni di “comunicazione differita”, al fine di favorire la comprensione da parte del lettore, può innanzitutto cercare di prevedere e pertanto prevenire dubbi e fraintendimenti. Per approfondimenti si vedano: M.A.K. Halliday, *Written and Spoken Language*, Deakin U.P., Victoria, 1985-1991. Trad. it.: *Lingua parlata e lingua scritta*, La Nuova Italia, Scandicci-Firenze, 1992; W.J. Ong, *Orality and Literacy. The Technologizing of the Word*, Routledge, London, 1982. Trad. it.: *Oralità e scrittura*, Zanichelli, Bologna, 1986; T. De Mauro, *Guida all'uso delle parole*, Editori Riuniti, Roma, 1997.

²⁶ Il carattere tecnico del lessico è accentuato dalla larga frequenza rintracciabile nei testi amministrativi di “pseudo-tecnicismi”, ossia di termini che solo apparentemente sono tecnicismi giuridici: in realtà questi sono usati per assegnare al testo un tono solenne e uno stile rigoroso, arcaizzante e formale appositamente distinto dalla lingua comune e, secondo l'opinione di alcuni, studiosi e cittadini, volutamente inaccessibile ai più. Cfr. Sobrero, *Lingue speciali*, in *Id.* (a cura di), *Introduzione all'italiano contemporaneo. La variazione e gli usi*, vol. II, Laterza, Roma-Bari, 1993, pp. 237-277. Il lessico burocratico è costituito sia da tecnicismi convenzionalmente stabiliti e funzionali a fini della precisione e della monoreferenzialità (rapporto univoco tra significante e significato, tra segno e referente extralinguistico), della neutralità emotiva, della densità informativa e dell'economia del discorso, sia da “tecnicismi collaterali”, che Luca Serianni, a proposito della lingua medica, definisce «particolari espressioni stereotipiche, non necessarie, a rigore, alle esigenze della denotatività scientifica, ma preferite per la loro connotazione tecnica». Cfr. L. Serianni, *Saggi di storia linguistica italiana*, Morano, Napoli, 1989, p. 103. Stante a una ricerca internazionale, in Italia svolta da Tullio De Mauro, nei testi giuridico-amministrativi le parole essenziali del diritto che non possono essere espresse diversamente non supererebbero mai il 4%. I risultati di questa ricerca sono riportati in M.T. De Stefano, *La semplificazione del linguaggio amministrativo come strumento di educazione linguistica*, Nuova Cultura, Roma, 2009.

²⁷ Il *vocabolario di base della lingua italiana* (da ora VdB) elaborato da Tullio De Mauro nel 1980 sulla base delle analisi condotte a partire dagli anni Sessanta dal Centro universitario di calcolo elettronico dell'Università di Pisa su un campione di testi scritti, comprende 7.050 parole che ricorrono statisticamente con più frequenza nella lingua italiana, conosciute e usate da tutti i parlanti in possesso di un'istruzione di base (otto anni di scuola di base corrisponderebbero al livello di una piena alfabetizzazione funzionale). In termini percentuali, il loro impiego all'interno di un testo in lingua italiana può arrivare al 95%. Più precisamente, 1.991 risultano le parole in assoluto più usate e note alla stragrande maggioranza degli italiani che hanno frequentato almeno gli studi elementari (*vocabolario fondamentale*), 2.750 quelle molto usate ma meno rispetto alle prime (*vocabolario di alto uso*) e 2.337 i termini noti ma poco usati sia nella lingua scritta che in quella parlata, appartenenti al vocabolario ricettivo e non produttivo dell'“italiano medio” (*vocabolario di alta disponibilità*). Si noti che il “Grande dizionario dell'uso” a cura di De Mauro contiene circa 250.000 parole. I dati sono stati ricavati sulla base del *Lessico di frequenza della lingua italiana scritta* (Lif) e della consultazione di vocabolari dell'uso comune. La lingua italiana possiede un *vocabolario comune* costituito da circa 50.000 parole (in cui sono esclusi i termini specialistici di ogni linguaggio settoriale) che adulti con un'istruzione media e alta conoscono e possono correttamente utilizzare nella vita quotidiana, indipendentemente dai mestieri e dalle professioni. Il VdB rappresenta un sottoinsieme del vocabolario comune. Cfr. T. De Mauro, *Guida all'uso delle parole. Parlare e scrivere semplice e preciso per capire e farsi capire*, Editori Riuniti, Roma, 1980. Sulla base del VdB sono stati implementati strumenti informatici di ausilio alla

- una struttura sintattica ampollosa, ridondante e “labirintica” che rischia continuamente di far disperdere l’attenzione del lettore;
- una scarsa pianificazione logica degli argomenti che impedisce la riuscita dell’atto comunicativo nei termini di raggiungimento degli obiettivi comunicativi da parte del mittente come del ricevente.

È chiaro come i fattori linguistici evidenziati rendano inevitabilmente assai difficoltosa la comprensione dei testi: non solo per i cittadini ma anche fra amministrazioni che si occupano di materie differenti e finanche fra uffici della medesima amministrazione deputati a svolgere compiti precisi e specializzati. In generale, un’amministrazione che non comunica adeguatamente con i destinatari dell’azione amministrativa è anche un’amministrazione che funziona male al suo interno. In tal senso il linguaggio può essere ritenuto un «termometro che misura lo stato di salute [complessivo] di un’amministrazione»²⁸.

Occorre tuttavia sempre distinguere tra comunicazione interna e comunicazione esterna. Com’è ovvio, se tra addetti ai lavori, in cui vi sono presupposizioni implicite condivise, il ricorso ai tecnicismi offre finanche il vantaggio di scambi più rapidi ed efficaci, nelle comunicazioni rivolte alla generalità dei cittadini i livelli di formalità di un testo devono essere attentamente adeguati, secondo il modello comunicativo della “flessibilità relazionale”²⁹, al contesto comunicativo: i tecnicismi giuridici, per esempio, dovranno essere resi nella maniera più chiara ed esplicita possibile e, nell’ottica di una scrittura che sia espressione di spirito di servizio, eventualmente spiegati; le frasi dovranno essere costruite nel modo più vicino possibile al modello della proposizione semplice (soggetto + verbo + complemento oggetto e altri complementi) e concatenate tra di loro attraverso un uso frequente della punteggiatura e della coordinazione piuttosto che della più complessa subordinazione; e l’ordine logico delle informazioni dovrà rispecchiare innanzitutto le esigenze comunicative del destinatario.

scrittura amministrativa che analizzano, valutano e permettono di prevedere la difficoltà del testo in rapporto alle capacità di comprensione del lettore. Lo strumento informatico, mediante un’interrogazione del testo elettronico, restituisce automaticamente l’indicazione dei termini “fondamentali” (in colore verde), “di alta disponibilità” (in colore rosso), “di alto uso” (in colore blu) e “non appartenente al VdB” (in colore grigio). Per il lessico di frequenza della lingua italiana si veda: U. Bartolini, C. Tagliavini, A. Zampolli, *Lessico di frequenza della lingua italiana contemporanea*, Garzanti, Milano, 1972.

²⁸ Fioritto, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 26.

²⁹ Il modello si basa sul presupposto che non esistano comportamenti comunicativi di per sé giusti o sbagliati, ricette preconfezionate di efficacia comunicativa valide indipendentemente dalle situazioni e dalle circostanze. Il buon comunicatore deve compiere continuamente scelte responsabili e adeguate ai diversi contesti e ai vari destinatari. Si veda: L. Marletta, L. Pacifico, *La comunicazione situazionale. Strumenti per sviluppare la flessibilità relazionale per un comportamento efficace*, FrancoAngeli, Milano, 1995.

Recenti studi di leggibilità e di comprensibilità condotti sulla testualità pubblica³⁰ dimostrano quanto il linguaggio delle istituzioni pubbliche sia distante dal repertorio linguistico comune – confermando un dato peraltro fin troppo noto nell’esperienza quotidiana di ogni cittadino³¹; chiamato giorno dopo giorno a mettere alla prova le proprie abilità linguistiche di fronte a termini ed espressioni antichate, inutilmente sofisticate e artificiose, opache, se non addirittura ermetiche. Basti pensare all’espressione presente sui biglietti degli autobus in cui si ricorda ai passeggeri di “*obliterare il titolo di viaggio presso le apposite macchinette oblitratrici*”, all’avviso affisso sull’autobus in cui si indica che il “posto è riservato a *minorato non deambulante*”, alle lettere inviate dalle amministrazioni comunali in seguito ad accertamenti sull’“*omessa oblazione della sanzione pecuniaria*”, al cartello esposto sui cassonetti dei rifiuti in cui si informa che è “*severamente vietato il conferimento dei rifiuti*” e a tantissime altre espressioni che ricorrono frequentemente in testi pubblici rivolti indistintamente ai cittadini. Di seguito se ne riportano a titolo esemplificativo alcune di difficile comprensione e altre comprensibili ma inutilmente artefatte:

“efficientamento di risorse umane” invece di “miglior rendimento lavorativo”

“autorizzazione in forma narrativa” invece di “autorizzazione scritta”

³⁰ Si veda innanzitutto la ricerca realizzata dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione per conto della Presidenza del Consiglio dei ministri, *La semplificazione del linguaggio amministrativo*, curata da Stefano Sepe nel 2003 (<http://www.matteoviale.it/biblioteche/approfondimenti/sepe.pdf>); e l’altra ricerca realizzata sempre dalla Sspa per conto del Dipartimento della Funzione pubblica, *Il linguaggio delle istituzioni pubbliche nei discorsi di insediamento Avvocatura dello Stato, Consiglio di Stato, Corte dei Conti*, a cura di F. Basilica e S. Sepe nel 2004 (<http://www.sspa.it/wp-content/uploads/2010/04/Relazione.pdf>).

Leggibilità e comprensibilità sono due criteri differenti di valutazione di un testo. La leggibilità si riferisce all’espressione fisica e formale di un testo, alla sua veste lessicale, sintattica e grafica, ed è alla base della comprensibilità di un testo (effettiva comprensione del senso intenzionato dal mittente). Ma, perché un testo raggiunga l’obiettivo comunicativo per cui è stato scritto, è necessario che esso sia anche comprensibile, ossia che le diverse unità informative siano organizzate e disposte logicamente e coerentemente all’interno del testo in modo da favorire l’effettiva comprensione da parte delle diverse tipologie di destinatario e che soprattutto il testo sia strettamente aderente al contesto. La più antica formula di leggibilità è quella elaborata nel 1946 dall’americano Rudolph Flesch, ripresa in Italia nel 1972 da Roberto Vacca e riadattata nel 1988 dal Gruppo Universitario Linguistico Pedagogico dell’Università “La Sapienza” di Roma con il nome di “formula Gulpease”. Ci soffermeremo sugli indici di leggibilità più avanti. Si rimanda intanto a R. Flesch, *How to Test Readability*, Harper and Rowe, New York, 1951; e si veda anche: *Id.*, *How to Write in Plain English. A Book for Lawyers and Consumers*, Harper and Rowe, New York, 1979.

³¹ I cittadini si scontrano quotidianamente con difficoltà di accesso ai testi amministrativi e di disbrigo di pratiche farraginose e labirintiche. Lo testimoniano i numerosi articoli di giornale, rubriche televisive, blog, forum e gruppi di discussione in cui studiosi e comuni cittadini si confrontano sul tema. Per citare solo alcuni dei più frequentati e visitati tra gli ultimi: *Osservatorio della lingua italiana* (<http://dizionari.zanichelli.it/osservatorio-lingua-italiana/>), *Lingua italiana e accessibilità* (forum.diodati.org/), *Chiaro&Semplice* (<http://chiarioesemplice.blogspot.it/>), *Parole* (<http://cortmic.myblog.it/>), *Il blog del Mestiere di scrivere* (<http://blog.mestierediscrivere.com/>), *La magia della scrittura* (<http://www.magiadellascrittura.it/>), *La mia Firenze* (<http://blog.quotidiano.net/fiechter/2012/09/12/94/>), *Lapis in fabula. Piccoli testi buffi* (http://lapisinfabula.blog.tiscali.it/2007/10/20/considerazioni_su_parole_in_burocratese_1813854-shtml/), *Dis.amb.iguando* (<http://www.gioannacosenza.it/>).

“declinare le proprie generalità” invece di “fornire i propri dati anagrafici”
“arrecare nocumento” invece di “danneggiare”
“acquisire in atti” invece di “archiviare”
“attergere” invece di “retroscrivere” (o meglio ancora di “scrivere dietro”)
“effettuare attesa” invece di “attendere”
“procedere all’accertamento” invece di “accertare”
“esito e riscontro” invece di “risposta”
“consumare il pasto” invece di “mangiare”
“esitare” invece di “concludere” (una pratica)
“porre in essere” invece di “realizzare”
“licenziare” invece di “trasmettere” (un documento)
“ottemperare” invece di “rispettare”
“defalcare” invece di “ridurre”
“espletare” invece di “svolgere”
“escutere” invece di “interrogare”
“introietare” invece di “riscuotere”
“addivenire” invece di “giungere”
“differire” invece di “rinviare”
“depennare” invece di “cancellare”
“compiegare” invece di “allegare”
“eccepire” invece di “contestare”
“portare a conoscenza” invece di “informare”
“prendere visione” invece di “leggere”
“inconferente” invece di “irrilevante”
“quiescenza” invece di “pensione”
“diniego” invece di “rifiuto”
“quietanza” invece di “ricevuta”
“decesso”, “trapasso” invece di “morte”
“ingiunzione” invece di “ordine”
“incartamento” invece di “pratica”
“corrispettivo” invece di “pagamento”
“dichiarazioni mendaci” invece di “dichiarazioni false”
“moneta divisionale” invece di “spiccioli”
“asse viario” invece di “strada”

“spazi cortilizi” invece di “cortile”
 “aree pertinenziali” invece di “posto macchina”
 “evento franoso” per “frana” e via di seguito³².

La lettura da parte del destinatario è resa ulteriormente ardua da artifici retorici e dalla tendenza stilistica tipicamente burocratica all’“impreziosimento” e alla ricercatezza; ottenuta per mezzo sia di *habitus* linguistici e testuali ereditati dal passato e radicati nell’ambiente lavorativo – fino a diventare indicatori di prestigio sociale –, sia di tendenze, per così dire, “innovative” che contribuiscono a marcare un particolare registro conferendogli ufficialità, autorevolezza e prestigio rispetto alla lingua comune: dal ricorso a espressioni perifrastiche, al conio di neologismi, a rideterminazioni semantiche di termini propri di altre lingue speciali, all’introduzione di forestierismi. Come è stato evidenziato, si tratta di caratteri ricorrenti nel lessico burocratico situati all’interno di una «forbice linguistica, fra arcaismo estremo e neologismo ardito»³³.

Tra i tratti linguistici tipicamente burocratici acquisiti dalla tradizione:

- termini arcaici e antiquati (“testé”, “onde”, “all’uopo”, “addi”, “lì”, “allorquando”, “ancorché”, “ove”, “talché”, “codesto”, “prefato”) ed enclisi del verbo (“dovendosi);
- latinismi (*de iure, de cuius, de quo, a quo, ad quem, de facto, ex nunc, ex tunc, ex ante, contra jus, contra legem, ope legis, per tabulas, ius aedificandi*)³⁴;
- locuzioni preposizionali e congiunzionali complesse (“a corrodo di” invece di “insieme”, “in costanza di” invece di “nel corso di”, “al fine di” invece di “per”, “nel caso in cui” invece di “se”, “con riferimento a” invece di “circa”, “di concerto con” o in “raccordo con” invece “di intesa con”, “a far tempo da” invece di “a partire da”);

³² Gran parte degli esempi sono tratti da un corpus di testi raccolto da chi scrive nell’ambito di una precedente attività di ricerca linguistica condotta durante un tirocinio formativo di 400 ore presso alcuni uffici dell’Agenzia delle Entrate (Firenze e Livorno) e confluiti nella relazione di stage *Verso la chiarezza dei testi amministrativi*, Facoltà di Lettere e Filosofia, Università di Pisa. Altri esempi sono stati ripresi dai manuali di stile e dalla rubrica dell’Osservatorio Zanichelli della lingua italiana, *Parlar chiaro. L’italiano al servizio del cittadino* a cura di M. Arcangeli. Cfr. <http://dizionari.zanichelli.it/osservatorio-lingua-italiana/>

³³ Per una più ampia disamina dei costrutti e delle tendenze stilistiche tipiche del burocrate si rinvia a Sobrero, *Lingue speciali*, cit.

³⁴ Si osservi come tra i latinismi ve ne siano alcuni – “ex nunc”, “de facto” – non specificatamente giuridici ma utilizzati per conferire una patina di erudizione e di eleganza al testo. Si confondono spesso gli arcaismi con veri e propri termini tecnici del diritto: in realtà si può parlare di termine tecnico solo quando non esiste un equivalente nella lingua comune che produce appunto l’effetto di rendere obsoleto l’arcaismo. Cfr. B. Mortara Garavelli, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche sui testi giuridici italiani*, Einaudi, Torino, 2001, p. 181. Si veda anche G. Cornu, *Linguistique juridique*, Montchrestien, Paris, 1990.

- formule solenni e stereotipe (“in ossequio a”, “in ottemperanza a”, “ci pregiamo di informare la S.V.”, “è fatto obbligo a chiunque”, “pregasi voler cortesemente disporre”);
- espressioni pleonastiche e ridondanti (“assolutamente vietato” o “è fatto divieto assoluto”, “netto rifiuto”, “entro e non oltre”, “autorità competente”, “apposito modulo”, “previa autorizzazione”, “avvenuto pagamento dell’emolumento suppletivo”, “documento debitamente timbrato e firmato”, “normativa vigente”, “procedura comparativa e selettiva”);
- espressioni sinonimiche superflue (“oggettività e imparzialità”, “procedura comparata e per confronto”);
- eufemismi utilizzati per esprimersi in modo accorto, prudente³⁵ e reticente, per attenuare concetti spiacevoli o imbarazzanti, dunque per utilizzare un linguaggio nobilitante e attentamente *politically correct*³⁶, e per evitare reazioni negative da parte dei destinatari (“il mancato accoglimento”, “avranno cura di far rispettare”, “non sembra potersi sostenere”, “operatore tecnico” invece di “muratore”, “operatore ecologico” invece di “netturbino”, “audioleso” invece di “sordo”, “necroforo” invece di “becchino”, “agente carcerario” invece di “secondino”, “ausiliario” invece di “bidello”, “mancare” invece di “morire”);
- riprese anaforiche (ossia precisazioni e rimandi all’indietro al già detto o al già noto) ricorrenti, ridondanti e superflue (“il summenzionato caso”, “l’infrascritto”, “il predetto responsabile”, “il surrichiamato limite massimo retributivo”, “il succitato regolamento”, “per le prefate ragioni”);
- perifrasi del verbo generico accompagnato dal sostantivo (“effettuare una verifica”, “provvedere alla depennazione”, “procedere al differimento”, “apporre una firma”, “sottoporre ad analisi”, “trovare applicazione”, “accedere alla consultazione”).

³⁵ La definizione di “eufemismo” come «prudenza verbale» è di G.L. Beccaria (a cura di), *Linguaggi settoriali in Italia*, Bompiani, Milano, 1973, p. 27. Del resto, «le entrate contratte ci danno una consolazione verbale che le entrate diminuite ci negherebbero» (*ivi*, p. 29).

³⁶ Il movimento contro l’uso discriminatorio della lingua nei confronti delle minoranze etniche, nato negli anni Sessanta negli Usa, ha condotto all’affermazione di vere e proprie “norme” linguistiche che sanzionano comportamenti linguistici difforni. In Italia le pubbliche amministrazioni sono state richiamate a partire dagli anni Ottanta a non utilizzare espressioni che possano dare adito a discriminazioni tra sessi, etnie, religioni, mestieri, ecc. Sul punto si ricordano le *Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua italiana* della Commissione per la parità e le pari opportunità tra donna e uomo della Presidenza del Consiglio del 1987 a cura di Alma Sabatini. Come è stato segnalato, in realtà, l’uso di espressioni eufemistiche (“litoti perifrastiche”) spesso anziché evitare certe parole tabù e attutirne i significati spiacevoli non fa altro che accentuare certe differenze e rendere addirittura più crude certe realtà (è il caso della disabilità). Si pensi all’uso del femminile per inomi professionali (avvocatessa, ministra, funzionaria, architetta).

- termini ambigui (per esempio “ovvero”: non è chiaro quando ha una funzione congiuntiva e esplicativa di precisazione e quando invece una disgiuntiva di opposizione analogamente a “oppure”).

Tra i fenomeni lessicali che con una certa frequenza introducono nuovi termini all'interno del registro burocratico:

- anglicismi derivanti in particolare dal lessico finanziario e commerciale, dalla politica e dalla telematica (*staff leasing, customer service, city manager, planning, action plan, authority, card, badge, welfare, front e beck office, ticket*);
- nomi derivanti da verbi a suffisso zero, ossia aggiungendo direttamente la desinenza alla base verbale (“ammanco” da “ammancare”, “stipula” da “stipulare”, “scorporo” da “scorporare”, “reintegro” da “reintegrare”, “storno” da “stornare”, “subentro” da “subentrare”);
- neologismi verbali derivanti da sostantivi in unione ai suffissi “-are” e “-izzare” (“commissariare”, “disdettare”, “relazionare”, “referenziare”, “quotizzare”, “contravvenzionare”, “dimissionare”, “inizializzare”, “sinergizzare”, “pedonalizzare”, “atterrare”, “attenzione”, “ottimizzare”, “customizzare”, “interfacciare”);
- neologismi aggettivali in “-ale” sulla base del modello inglese (“assistenziale”, “comunicazionale”, “datoriale”, “tergale”, “concorsuale”, “vertenziale”);
- nominalizzazioni, ossia sostantivi al posto di verbi (“espletamento”, “stipulazione”, “impossidenza”, “decorrenza”, “effettuazione”)
- sostantivi astratti al posto di sostantivi concreti (“modulistica” invece di “moduli”, “problematiche” invece di “problemi”, “tematiche” invece di “temi”, “tempistica” invece di “tempi”, “totalità” invece di “tutti”, “metodologia” invece di “metodi”, “nominativi” invece di “nomi”)³⁷.

Naturalmente non è da un singolo termine che dipendono i livelli di leggibilità di un intero testo. Seri problemi di leggibilità, e dunque di comprensibilità, si pongono nel momento in cui i fenomeni lessicali citati si ritrovano all'interno dello stesso testo strettamente compe-

³⁷ Alcuni esempi sono ripresi da un corpus di testi dell'Agenzia delle Entrate analizzati nell'ambito dei lavori di riscrittura realizzati dal gruppo di ricerca del Dipartimento di Studi italianistici dell'Università di Pisa tra il 2001 e il 2002 (per i quali si rinvia a I. Comar, *Il lessico nei testi amministrativi*, in Franceschini, Gigli, *op. cit.*, pp. 111-129), altri sono esempi famosi presenti nei manuali di stile e altri ancora sono stati estrapolati da un corpus di testi raccolti durante l'esperienza diretta di formatrice di italiano scritto e professionale presso enti locali della Toscana e della Liguria. Teniamo a precisare che non si tratta assolutamente di termini ed espressioni da eliminare dal vocabolario amministrativo. L'obiettivo a cui deve mirare una accurata semplificazione linguistica è quello di contenere certi usi superflui e ridondanti, spesso addirittura grotteschi, che riducono inutilmente l'accessibilità dei testi.

netrati tra di loro; come accade in atti e testi amministrativi e finanche in un semplice avviso agli uffici come quelli di seguito riportati³⁸.

<i>Testo originale</i>	<i>Possibile riscrittura</i>
SI COMUNICA CHE È IN FASE AVANZATA DI REALIZZAZIONE LA CONSEGNA AGLI UFFICI DI APPOSITI CONTENITORI PER LO SMALTIMENTO DEI PRODOTTI A BASE DI CELLULOSA	SONO IN CONSEGNA I CESTINI PER LA RACCOLTA DELLA CARTA

<i>Testo originale</i>	<i>Possibile riscrittura</i>
NON SI ACCETTANO RICHIESTE DI RESIDENZA SE NON SI È PROVVISI DI CODICE FISCALE REGOLARMENTE RILASCIATO DALL' AGENZIA DELLE ENTRATE. ONDE EVITARE POLEMICHE E SGRADUEVOLI RIFIUTI DELLA SUDETTA PRATICA SI PREGANO I GENTILI UTENTI DI PRESENTARSI GIÀ MUNITI DEL DOCUMENTO IN ORIGINALE.	PER RICHIEDERE LA RESIDENZA È NECESSARIO PRESENTARE IL CODICE FISCALE IN ORIGINALE RILASCIATO DALL' AGENZIA DELLE ENTRATE.

Tipiche del registro burocratico sono inoltre le proposizioni ridondanti e semanticamente vuote. Poste già in apertura, esse sembrano avvertire il lettore di quanto labirintico sarà il percorso di lettura in cui sta per inoltrarsi (“in riferimento alla nota che si riscontra, inerente il provvedimento precisato in oggetto, si fa presente che”, “in riferimento alla richiesta avanzata dalla S.V. in merito al rimborso in oggetto surrichiamato si dà comunicazione di quanto segue”, “con riferimento alla partica in epigrafe emarginata con la presente si viene a comunicare quanto di prosiegua”³⁹).

Il cittadino a partire dalle prime battute è in pratica chiamato a decidere se affidarsi a esperti e mediatori per ricevere una “sintesi” e una “traduzione” del testo oppure se avventurarsi direttamente nel difficile compito della comprensione. In quest’ultimo caso, proceden-

³⁸ I due esempi sono stati forniti da corsisti dell’Agenzia delle Entrate. Si noti in particolare, nel primo esempio, l’espressione vuota da un punto di vista informativo – per lo più in un breve avviso – “si comunica che”, le nominalizzazioni ridondanti “realizzazione” e “smaltimento” e l’uso della perifrasi “prodotti a base di cellulosa” al posto di “carta”; mentre nel secondo esempio altrettanto inutili e ridondanti risultano il rimando anaforico “la suddetta pratica” (in un avviso al pubblico!), “documento in originale” e “regolarmente rilasciato dall’Agenzia delle Entrate” come se l’Agenzia potesse rilasciarlo anche non regolarmente, e tutta la parte finale in cui si fa riferimento all’eventualità di rifiuto della pratica. Si badi anche all’uso di termini burocratici come “onde”, “muniti”.

³⁹ Le formule sono state riprese da un’autorizzazione a proporre appello e da un testo informativo sui rimborsi Irpef: testi analizzati e riscritti da chi scrive presso gli uffici della Direzione regionale di Firenze dell’Agenzia delle Entrate.

do con la lettura si imbatte con ogni probabilità in una serie di esercizi logici ed enigmistici: decifrazione di doppie negazioni (“*non* si può *non* dichiarare respinta la domanda”, “*non* è *inammissibile non* contenendo una nuova domanda”, “l’attività *non* deve essere svolta secondo finalità *diverse* da quelle *non* vietate dalla legge”, “non esente da Iva”), decodifica di sigle note soltanto agli addetti ai lavori (“E.T.”, “DIT”, “Q.F.”, ecc.)⁴⁰ e ricostruzione del senso delle frasi a partire da catene di subordinate, incisi, relative e parentetiche, contenenti diverse informazioni incastrate l’una nell’altra.

Analogamente al lessico, anche la struttura sintattica con cui sono messe in relazione le parole pare rispondere piuttosto che a esigenze comunicative a una “prudente” e “rassicurante” tendenza a rifugiarsi in abitudini linguistiche ormai consolidate; riproposte non soltanto per lo stile ricercato, classicheggiante e imponente che assicurano al testo una certa autorevolezza ma, talvolta, proprio in virtù del potere che hanno di lasciare inespresso ciò che non è chiaro e implicito ciò che è difficile o è bene non rendere esplicito; senza che occorra assumersi “rischiose” responsabilità comunicative⁴¹.

Si vedrà più avanti come tra le cause della scarsa comprensibilità dei testi amministrativi gli stessi dipendenti pubblici indichino la mancata assunzione di responsabilità da parte di chi scrive. Accanto a motivazioni riconducibili alla conformità pedissequa alle norme e alle disposizioni gerarchiche, è rilevabile dunque anche una certa tendenza psicologica e cognitiva alla “spersonalizzazione” e alla “deresponsabilizzazione”: tendenza ravvisabile innanzitutto nella preferenza per la forma impersonale, per la costruzione passiva, per l’“antropomorfizzazione” dell’ufficio o dell’ente, per le nominalizzazioni astratte. Ricorrendo e abusando di questi espedienti linguistici, spesso l’autore del documento amministrativo e il responsabile del procedimento, contrariamente a quanto sancito dalla legge sulla trasparenza, non si rendono direttamente identificabili: immedesimandosi con l’ufficio o l’istituzione oppure appunto rimanendo “anonimi” e nascosti dietro l’impersonalità assicurata da formule di scrittura consolidate. In tal modo lo stesso potere di controllo sull’operato della pubblica amministrazione da parte di coloro che a vario titolo sono interessati al procedimento amministrativo risulta fortemente limitato.

Trova affermazione in tali meccanismi quel principio della “rappresentanza organica” per cui i soggetti agenti, percependosi come parte integrante e elementi strutturali dell’organiz-

⁴⁰ Le sigle stanno rispettivamente per “Evasori Totali”, “Dual Income Tax” e “Qualifica funzionale”. Ma si pensi anche alle abbreviazioni che dalla corrispondenza interna agli uffici trapassano poi verso l’esterno quali *p.q.m.* (“per questi motivi”), *s.b.f.* (“salvo buon fine”), *g.d.l.* (“gruppo di lavoro”).

⁴¹ Si tratta, come si vedrà nella terza parte di questo lavoro, di uno dei motivi che giustifica la persistenza di uno stile di scrittura impersonale e burocratico.

zazione, da soggetti animati diventano entità astratte: si pensi alla formula conclusiva che ricorre in molti documenti amministrativi “tanto si doveva per dovere d’ufficio” con cui si raggiunge la massima spersonalizzazione della comunicazione⁴².

In sintesi, costruzioni passive della frase (“è stato accertato in seguito a controlli” invece di “l’ufficio ha accertato che”, “la documentazione richiesta non è stata presentata” invece di “lei non ha presentato la documentazione richiesta”), forme impersonali (“si fa presente la necessità di”, “si dà comunicazione”, “si trasmette la nota”, “si appalesa altresì che”, “si manifesta l’opportunità”), uno stile eccessivamente nominale⁴³ (“sussistenza” al posto di “sussistere”, “corresponsione” al posto di “corrispondere”), e modi verbali impliciti (infinito, gerundio e participio) sembrano preferiti non solo perché considerati conformi ad uno stile di scrittura giuridico-burocratico convalidato dalla tradizione, e non solo per il prestigio socio-culturale di cui quel particolare codice gode; talora a tali espedienti sintattici si ricorre perché consentono di celare nello stile impersonale e passivo i soggetti reali e spesso molteplici delle azioni (il responsabile del procedimento, il responsabile dell’ufficio, l’impiegato che scrive, l’ente, l’ufficio, ma anche il destinatario, il suo legale o altri)⁴⁴ e di adeguarsi mediante frasi lunghe e contorte (a cui l’uso di passivo, gerundio, participio presente e passato costringono) a ciò che nell’agire amministrativo è realmente intricato, complesso e difficile da spiegare.

L’esempio di comunicazione interna che si riporta di seguito è esemplificativo di come nella scrittura amministrativa si preferisca evitare – quasi fosse troppo elementare e basico – il collegamento sintattico più immediato e diretto delle parole.

⁴² Come è stato notato, «il rapporto organico è un rapporto di immedesimazione tra preposto e organo: il primo in un certo senso è tutt’uno con il secondo, non costituisce un soggetto a sé stante. Tale immedesimazione organica fa sì che alcuni atti – pur realizzati dalla persona che opera nell’ambito dell’ente – siano immediatamente e direttamente imputabili all’ente. Il principio alla base della legge 241/1990 e il principio della rappresentanza organica vanno in due direzioni opposte: la scelta dell’amministrazione pubblica sembra però procedere verso l’obiettivo della responsabilizzazione dell’individuo delineato dalla legge 241/1990». Cfr. S. Gigli, *L’autore nei testi amministrativi*, in Franceschini, Gigli, *op. cit.*, pp. 79-94 (*ivi*, p. 87).

⁴³ Alla concretezza e all’agilità dei verbi lo stile burocratico predilige l’astrattezza e la staticità del nome e in particolare della nominalizzazione – ricavata dal verbo con l’aggiunta dei suffissi “-zione”, “-mento”, ecc. Al carattere implicito delle informazioni contribuiscono inoltre gerundi, participi presenti (“comprovante”, “attestante”) e passati (“atteso”, “considerato”, “preso atto”). Il fenomeno non risponde a una semplice esigenza stilistica: il verbo, a differenza dello stile nominale, richiede necessariamente che venga espresso il soggetto dell’azione – come un’etica della scrittura amministrativa richiederebbe di fare sempre.

⁴⁴ Rispetto alla frase attiva, in cui vi è un soggetto grammaticale che coincide con quello logico (es. “L’ufficio ha accertato che lei non ha presentato il documento di idoneità”), nella frase passiva soggetto grammaticale e soggetto logico non solo non coincidono (nella frase passiva il soggetto logico è espresso infatti dal complemento d’agente) ma spesso non sono esplicitati (“È stata accertata la mancata presentazione del documento d’identità”). Chi ha accertato? Chi non ha presentato il documento? Tali formulazioni linguistiche risultano funzionali soprattutto nei casi in cui gli autori intendono comunicare sanzioni e prelievi fiscali evitando toni vessatori in prima persona. Spesso passivo e impersonale “si sostengono” a vicenda: l’autore utilizza la forma impersonale per esprimere l’azione che lo riguarda (“si comunica che”) e il passivo per indicare l’azione che riguarda il destinatario (“la documentazione dovrà essere integrata entro la data stabilita”).

<i>Testo originale</i>	<i>Possibile riscrittura</i>
Si coglie l'occasione per ricordare che, nella stesura del gravame, dovrà necessariamente farsi riferimento, contrastandolo, a ciascun elemento assunto in motivazione dei giudici di prima istanza a base del deliberato sfavorevole, non omettendo altresì, di produrre contestualmente copia dell'eventuale documentazione richiamata a sostegno delle proprie tesi difensive.	Nel gravame l'Ufficio dovrà esaminare tutte le motivazioni dei giudici di prima istanza, opporre a ognuna la relativa tesi difensiva e allegare copia dei documenti eventualmente richiamati a sostegno di queste tesi.

Alle disfunzioni di natura lessicale e sintattica si aggiungono inoltre quelle logiche inerenti l'organizzazione dei concetti all'interno del testo. Accade spesso che la pianificazione e la disposizione delle unità informative non risponda agli obiettivi della comunicazione e alle esigenze informative e pratiche del destinatario.

La familiarità degli "addetti ai lavori" con certe conoscenze, leggi e regole induce questi a dare per scontato ciò che invece non lo è per il destinatario. Tra i segnali di una cattiva progettazione del testo: informazioni principali relegate in secondo piano e non facilmente individuabili; assenza di un ordine espositivo logico (per esempio secondo un rapporto consequenziale di causa ed effetto oppure dal generale al particolare); parti regolative (riguardanti appunto il cosa, quando e come fare) inserite accanto o addirittura all'interno di parti informative e argomentative.

Proponiamo, a titolo esemplificativo, un avviso al pubblico qualche anno fa' presente in una sala d'attesa di un ufficio Inail.

<i>Testo originale</i>	<i>Possibile riscrittura</i>
AL FINE DI EVITARE DUPLICATI DI CERTIFICATI MEDICI, SI COMUNICA CHE IL PRIMO CERTIFICATO MEDICO DEL PRONTO SOCCORSO DELL'OSPEDALE, VIENE CONSEGNATO DIRETTAMENTE ALL'INAIL DALL'OSPEDALE STESSO. SI INVITA PERTANTO L'UTENZA A NON PRESENTARE FOTOCOPIA DEL PRIMO CERTIFICATO DI CUI SOPRA. SI DOVRANNO INVECE CONSEGNARE TUTTI I SUCCESSIVI CERTIFICATI MEDICI.	IL LAVORATORE CHE HA SUBITO UN INFORTUNIO SUL LAVORO DEVE CONSEGNARE SOLO I CERTIFICATI MEDICI SUCCESSIVI AL PRIMO CERTIFICATO RILASCIATO DAL PRONTO SOCCORSO. L'INAIL [INFATTI] RICEVE DIRETTAMENTE DALL'OSPEDALE IL PRIMO CERTIFICATO.

Accanto a indagini quantitative della leggibilità che si basano sull'utilizzo di formule matematiche al fine di pervenire a una valutazione dei livelli di difficoltà di un testo (§ 6), ne-

gli ultimi anni sono state condotte a livello nazionale anche indagini di comprensibilità: consistenti fondamentalmente nella somministrazione di test cognitivi e metacognitivi a un campione rappresentativo di cittadini; tali tecniche si avvalgono di frammenti di un corpus di testi realmente prodotti dalle amministrazioni e di questionari, interviste, test, sondaggi, focus group per la rilevazione e la valutazione dei livelli effettivi di comprensibilità⁴⁵.

Se dalla “diagnosi linguistica” emerge una lingua amministrativa “ipertrofica”, che non riesce ad assolvere alla sua funzione comunicativa, la terapia tuttavia non potrà consistere nella meccanica soppressione delle parole “infette” e delle cattive abitudini stilistiche; la cura andrà ricercata al contrario nel concorso di diversi fattori, linguistici ed extra-linguistici: nell’adozione di tecniche di scrittura controllata⁴⁶ ma anche in riforme, formazione, riqualificazione e sensibilizzazione. Considerato il carattere fortemente referenziale della scrittura amministrativa, la quale non può prescindere dal sistema comunicativo più ampio in cui è inserita, solo un approccio “ecologico” e “olistico” alla scrittura, dunque il ricorso a un insieme strutturato di interventi sui meccanismi cognitivi, meta-cognitivi, pragmatici, politici, sociali e culturali a essa sottostanti, potrà riuscire a contrastare l’“inquinamento” linguistico presente nei testi amministrativi. L’avanzamento della riforma linguistica della pubblica amministrazione richiede in sintesi necessariamente, oltre che una preliminare assunzione di principi etici e deontologici di attenzione al destinatario, una padronanza sicura e flessibile di tecniche linguistiche e socio-linguistiche.

Ancora nel 1984, in un ciclo di conferenze tenute all’Università di Harvard, Italo Calvino si mostrava preoccupato di difendere la vitalità della scrittura dalla peste del linguaggio “burocratico” in senso lato, che, come un’epidemia, rischia di omogeneizzare e livellare la concretezza pulsante del reale in un monologo astratto e amorfo:

Alle volte mi sembra che un’epidemia pestilenziale abbia colpito l’umanità nella facoltà che più la caratterizza, cioè l’uso della parola, una peste del linguaggio che si mani-

⁴⁵ Ci riferiamo in particolare alle indagini dell’Ocse condotte nell’ultimo decennio che verranno prese in considerazione più avanti.

⁴⁶ Le tecniche di scrittura controllata consistono in pratiche linguistiche, psicolinguistiche, cognitive e sociali di scrittura efficaci e funzionali alle crescenti esigenze comunicative delle società avanzate. Si tratta di tecniche complesse sostanzialmente incentrate sulla capacità di correzione e autocorrezione dello scritto. “Governare un testo” significa innanzitutto saper gestire l’intreccio di quattro dimensioni: *semantica* (il rapporto tra il significato di un segno e i suoi possibili sensi), *espressiva* (rapporto tra il significante e le espressioni con cui può essere realizzato), *sintattica* (il rapporto tra un segno e l’altro di uno stesso codice), e *pragmatica* (rapporto tra il segno e l’uso che ne fanno gli utenti nell’interazione comunicativa). La ricchezza espressiva della lingua è una risorsa preziosa per la comunicazione umana ma può anche rivelarsi un ostacolo in assenza di precise abilità linguistiche: la capacità di adattare il messaggio al contesto, al destinatario e allo scopo della comunicazione, la conoscenza degli argomenti da trattare, la padronanza dei diversi registri linguistici e generi testuali, ecc. Cfr. T. De Mauro, *Guida all’uso delle parole*, Editori Riuniti, Roma, 1997 (1^a ed. 1980); M.E. Piemontese, *Capire e farsi capire. Teorie e tecniche della scrittura controllata*, Tecnodid, Napoli, 1996.

festa come perdita di forza conoscitiva e di immediatezza, come automatismo che tende a livellare l'espressione sulle formule più generiche, astratte, a diluire i significati, a smussare le punte espressive, a spegnere ogni scintilla che sprizzi dallo scontro delle parole con nuove circostanze⁴⁷.

A differenza della parola parlata che corre il rischio di divenire sempre più approssimativa, astratta e distratta, lo scrivere offre la possibilità di essere, progressivamente, sempre più precisi, concreti e attenti: al reale e al lettore.

Calvino invitava a ricercare gli anticorpi contro la "burocratizzazione" della parola, e dunque della vita, nella letteratura, o meglio in un particolare tipo di letteratura: quella letteratura consapevole della sua intrinseca funzione sociale e orientata all'altro; rivolta alla riaffermazione di un'etica collettiva in una società, quale quella degli anni Settanta, in preda a profondi processi di individualizzazione.

Solo l'autore disponibile a decentrarsi rispetto a se stesso, a sdoppiarsi in lettori diversi, insomma a leggersi mentre scrive, si dimostrerà realmente capace di abbandonare «la prospettiva limitata di un io individuale» per «entrare in altri io simili» e assumere il loro punto di vista. A tal fine, Calvino nelle *Sei proposte per il prossimo millennio* intende lasciare in eredità ai posteri alcuni principi stilistici, etici e deontologici a cui la letteratura dovrà ispirarsi perché le sia possibile assolvere alle sue essenziali funzioni sociali: *leggerezza, esattezza, rapidità, visibilità, molteplicità, consistenza*.

La «leggerezza pensosa», il «ragionamento svelto» e schietto, la capacità delle parole di riportare con la maggiore precisione possibile la «densità» dell'esperibile, l'aderenza fedele dell'espressione verbale alla «immagine visiva» dei pensieri, la rinuncia «alla pretesa di esaurire la conoscenza del mondo richiudendola in un circolo» sono obiettivi che dovrebbero essere oggi al centro della scrittura creativa come della scrittura professionale.

4. Per un confronto internazionale sul tema

In altri Stati – in particolare nei paesi anglofoni, in Germania e in Svezia – interventi atti a contrastare il ricorso di istituzioni pubbliche e private a linguaggi oscuri e autoreferenziali risalgono a qualche decennio prima rispetto al nostro Paese: ci riferiamo in particolare a in-

⁴⁷ I. Calvino, *Lezioni americane. Sei proposte per il prossimo millennio*, Mondadori, Milano, 2009, p. 66. Per un'analisi sociologica di alcuni testi di Italo Calvino si veda: E. Gremigni, *Italo Calvino. La realtà dell'immaginazione e le ambivalenze del moderno*, Le Lettere, Firenze, 2011. Come ha sottolineato l'autrice, vi è in Calvino «un costante sforzo per realizzare opere che siano il più possibile distanti dalla propria individualità e da una diffusa superficialità linguistica che impedisce di cogliere la ricchezza dell'ambiente che ci circonda». *Ivi*, p. 64.

terventi legislativi, all'istituzione di appositi uffici preposti alla semplificazione del linguaggio amministrativo e alla pubblicazione di guide redazionali come strumenti pratici di consultazione e di formazione per i dipendenti pubblici.

Il dovere istituzionale della massima chiarezza linguistica possibile (*plainness*) nella redazione della testualità pubblica venne ufficialmente stabilito per la prima volta negli Stati Uniti d'America in seguito alle rivendicazioni avanzate nel corso degli anni Settanta sul diritto alla comprensione dei documenti di interesse pubblico da parte del movimento per la tutela dei consumatori⁴⁸. Mediante l'emanazione di *plain language laws*, si ottennero le prime polizze assicurative e i primi contratti redatti nel rispetto degli standard di chiarezza e degli indici minimi di leggibilità – stimati sulla base di studi condotti sui livelli di alfabetizzazione presenti nella società americana dell'epoca. Le leggi prevedevano rigide sanzioni per coloro che, producendo contratti lunghissimi e utilizzando termini tecnici incomprensibili, mettevano il contraente nelle condizioni di firmare un atto senza che l'adesione fosse realmente informata e consapevole; e stabilivano requisiti linguistici e testuali che i documenti prodotti dovevano obbligatoriamente soddisfare, a pena d'invalidità dell'atto: tra questi, la suddivisione in sezioni e sottosezioni opportunamente intitolate, l'utilizzo di termini comuni e di frasi brevi e in forma attiva, la spiegazione dei tecnicismi e infine la sottoposizione dell'intero testo a misurazione matematica della leggibilità in modo che ne fosse oggettivamente provata la chiarezza.

Qualche anno prima che intervenissero apposite leggi a prescrivere il dovere della chiarezza nei testi di rilievo pubblico, nel 1966, John O'Hayre, ex impiegato del Ministero dell'Interno, aveva già pubblicato alcuni saggi in cui consigliava lo stile di scrittura più adatto al largo pubblico; nel 1973 la First National City Bank decise di adottare strategie di chiarificazione linguistica per evitare contenziosi con i propri clienti e, quindi, dispendio di tempo e di risorse finanziarie; e negli anni successivi i presidenti R. Nixon, J. Carter e B. Clinton si fecero sostenitori dell'adozione del *plain language* all'interno dei regolamenti governativi. Sotto la presidenza Clinton fu redatto il manuale *Writing User-Friendly Documents* per una scrittura istituzionale rigorosamente *reader-oriented*⁴⁹.

⁴⁸ Il movimento si ispirava teoricamente in particolare ai lavori dedicati allo “smascheramento” del potere della lingua da Stuart Chase, a partire dagli anni Cinquanta impegnato a dimostrare come il linguaggio fosse il principale strumento di manipolazione delle coscienze di cui si servivano il potere politico ed economico per «forgiare visioni del mondo», plasmare rappresentazioni della realtà da somministrare a cittadini e consumatori al fine di raggiungere i propri fini. S. Chase, *The Power of Words*, Harcourt Brace, New York, 1954. Trad.it.: *Il potere delle parole*, Bompiani, Milano, 1966, p. 114 ss.

⁴⁹ Per una storia del movimento si rinvia a: J. Locke, *History of Plain Language Movement in the United States Government*, 2004, Improving Communication from the Federal Government to the Public, in

Attualmente è un'associazione non governativa, il *Plain English Network* che si occupa del miglioramento della comunicazione tra governo federale e cittadini. Nel marzo del 2011 l'associazione ha pubblicato le *Federal Plain Language Guidelines*, una revisione delle linee guida redatte già a metà degli anni Novanta come strumento di consultazione per i dipendenti pubblici⁵⁰.

E così in 37 su 51 degli Stati dell'Unione vigono norme sui livelli minimi di leggibilità di leggi, regolamenti e comunicazioni indirizzate dai poteri pubblici ai cittadini. La *plainness* (semplicità) e la *perspicuity* (chiarezza) del nuovo *scientific prose-style* assurgono a veri e propri standard qualitativi dell'agire istituzionale. Il fenomeno non è comunque alieno da distorsioni e rischiose degenerazioni: si pensi all'impoverimento del patrimonio lessicale e, aggiungiamo semantico, prodotto dalle tendenze più esasperate del *basic english*.

In Gran Bretagna già nel 1940 il primo ministro britannico Winston Churchill aveva invitato i membri del suo governo a scrivere rapporti brevi e incisivi e in uno stile colloquiale che avrebbe favorito la chiarezza dello stesso pensiero: «To do our work, we all have to read a mass of papers. Nearly wastes time, while energy has to be spent in looking for the essential points. I ask my colleagues and their staff to see to it that their reports are shorter. The aim should be reports which set out the main points in a series of short, crisp paragraphs. [...] Reports drawn up on the lines I propose may first seem rough as compared with the flat surface of officialese jargon. But the saving in time will be great, *while the discipline of setting out the real points concisely will prove an aid to clearer thinking*»⁵¹.

Negli stessi anni George Orwell, nel saggio *La politica e la lingua inglese* (1946) denunciava l'abuso della lingua da parte dei politici: espressioni vaghe ed eufemistiche, impiegate al fine di non far comprendere le reali opinioni politiche all'uditorio, si diffondevano tra la popolazione senza che se ne conoscessero i significati originari. Allo stato di corruzione della lingua inglese, espressione del declino della politica e della società intera, secondo Orwell era possibile porre freno solo se si lasciava ai significati scegliere le parole e non alle parole imporre significati.

<http://plainlanguage.gov/whatisPL/history/locke.cfm>; M. Cutts, C. Maher, *The Plain English Story*, Plain English Campaign, 1988.

⁵⁰ Nel 1998 la *Securities and Exchange Commission* aveva già promosso un manuale di stile per l'inglese pubblico, *A Plain English Handbook*.

⁵¹ Tratto da: W. Churchill, *Brevity. Memo to the War Cabinet*, 9 agosto 1940.

Dal movimento dei consumatori nacque poi il *plain language movement*⁵², diffusosi in tutti gli altri paesi anglofoni (Canada, Australia, Nuova Zelanda, Sud Africa) a tutela dei diritti di cittadini e consumatori e per una comunicazione pubblica e aziendale trasparente e non ingannevole. In Gran Bretagna nel 1979 un gruppo di pressione indipendente, il *Plain English Campaign*, ottenne l'avvio di un vasto processo di revisione della modulistica delle pubbliche amministrazioni britanniche (58.000 documenti riscritti e 36.000 soppressi) e l'applicazione di un Christal Mark su 18.300 documenti con alti indici di leggibilità, vale a dire accessibili anche a cittadini con bassi livelli di istruzione. Negli anni Ottanta a supporto del movimento nacquero centri di ricerca, furono promossi corsi di formazione e si tennero numerosi convegni e conferenze internazionali sul tema della semplificazione linguistica che videro linguisti e giuristi impegnati in un dialogo complesso, complicato ma fecondo⁵³. Intervenero inoltre alcuni studi a dimostrare come l'utilizzo del *plain language* non favorisse soltanto il rapporto dialogico con i cittadini ma consentisse alle stesse amministrazioni di lavorare all'interno in modo più efficiente e in economia di tempo e risorse⁵⁴: grazie al minor impiego di carta (fu stimato un risparmio annuo di circa 700 miliardi), alla diminuzione degli errori commessi dai cittadini nella compilazione della modulistica e dei tempi dedicati dai dipendenti a offrire ulteriori chiarimenti e spiegazioni e anche ai minori rischi di incorrere in controversie e liti giudiziarie.

In Europa i principi del *plain language* si diffondono solo alla fine degli anni Ottanta a seguito di direttive emanate dalla Comunità economica europea a tutela del consumatore riguardo alla stesura dei contratti (direttiva 93/13/CEE) e dei foglietti illustrativi dei medici-

⁵² D. Fortis, *Il plain language: quando le istituzioni si fanno capire*, in *Il mestiere di scrivere*, maggio 2003, in <http://www.mestierediscrivere.com/pdf/PlainLanguage.pdf>; J.C. Redish, *The Plain English Movement*, in S. Greenbaum (ed.), *The English Language Today*, Pergamon Press, New York, 1985, pp. 125-138; N.M. Smith, *A Plain English Handbook: How to Create Clear Sec Disclosure Documents*, Office of Investor Education and Assistance U.S. Securities and Exchange Commission, Washington, 1998; B.A. Garner, *Legal Writing in Plain English*, University of Chicago Press, Chicago, 2001. Numerosi interventi di studiosi del *plain language* sono raccolti nella rivista «Clarity».

⁵³ Parte del materiale informativo è stato tratto dal sito www.plainenglish.co.uk. Come dettagliatamente documentato da Daniele Fortis, si tratta di un percorso avviato in tutti i Paesi di lingua inglese: «In Australia il primo documento scritto in *plain language* – una polizza automobilistica – risale al 1976. Da allora le iniziative si moltiplicano, specialmente nel campo della redazione normativa. Un'impresa titanica, durata quattro anni, è la riscrittura della *Corporations Law*, la legge fondamentale del diritto societario australiano, famigerata per la sua complessità: un gruppo di esperti la semplifica riducendola della metà. In Sud Africa l'esigenza di chiarezza nel linguaggio giuridico e amministrativo è particolarmente sentita, specie con la nuova coscienza democratica sviluppata dopo l'abolizione dell'*apartheid*. La nuova costituzione sudafricana del 1996 è forse la prima al mondo a essere redatta nello scrupoloso rispetto dei principi del *plain language*, con continui test sui lettori e la consulenza di esperti internazionali». Cfr. Fortis, *Il plain language*, cit., p. 9.

⁵⁴ J. Kimble, *Plain English: A Charter for Clear Writing*, in «Thomas M. Cooley Law Review» 9, 1992, pp. 1-58; *Id.*, *Writing for Dollars, Writing to Please*, in «Scribes Journal of Legal Writing», 6, 1996-1997, pp. 7-19.

nali (direttiva 92/27/CEE)⁵⁵. Uffici di semplificazione linguistica dei testi amministrativi sono istituiti e operano stabilmente in Svezia (*Plain Swedish Group* e *Divisione per la Revisione giuridica*), in Germania (*Bundesverwaltungsamt*), in Belgio (*Bureau de conseil en lisibilité*).

A tempi più recenti risale invece l'attivazione del percorso di riforma in Francia, dove nel 2001 il ministro della Funzione pubblica Michel Sapin ha istituito il *Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif*, un comitato direttivo costituito da linguisti, giuristi e altri esperti che, tra gli altri, ha il compito di predisporre guide, software e corsi di formazione per dipendenti pubblici⁵⁶; e in Spagna, al cui *Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo* pubblicato dal Ministero della pubblica amministrazione si è ispirato il Codice di stile italiano.

Di particolare rilievo in ambito comunitario la campagna *Fight the Fog*, avviata nel 1998 dal Servizio Traduzione della Commissione europea per combattere l'“euroburocratese”, la nebbia linguistica che rende assai difficoltosi i processi di traduzione dei documenti nelle diverse lingue ufficiali⁵⁷. A tale servizio è collegata la Rete di Eccellenza per l'Italiano istituzionale (Rei), costituitasi nel 2005 per impulso del Dipartimento italiano della Direzione generale per la Traduzione al fine di garantire una maggiore qualità e armonizzazione linguistica dei testi istituzionali⁵⁸. Vi partecipano rappresentanti dell'Unione europea (traduttori e interpreti della Commissione europea, del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, del Comitato economico e sociale europeo, della Corte di giustizia, della Corte dei

⁵⁵ Nell'ordinamento italiano garanzie contro le clausole abusive e vessatorie contenute nei contratti stipulati tra professionisti e consumatori previste dalla direttiva CEE 93/13 vennero introdotte solo con la legge 52/1996, “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee”. In caso di incomprensibilità e di dubbio sul senso di una clausola a prevalere è l'interpretazione più favorevole al consumatore, il quale, acquisendo le vesti di contraente deve essere tutelato come e anzi maggiormente – considerata la posizione di debolezza in cui si trova rispetto al professionista – degli altri soggetti operanti nel mercato. In attuazione dei principi costituzionali di uguaglianza sostanziale e di solidarietà sociale, il legislatore moderno ha inteso tutelare la categoria più debole del consumatore; a cui è riconosciuto, in base all'art. 2 del D.lgs. n. 206 del 6 settembre 2005 (c.d. “Codice del consumo”), tra gli altri, il diritto «ad un'adeguata informazione e ad una corretta pubblicità» e «alla correttezza, alla trasparenza e all'equità nei rapporti contrattuali».

⁵⁶ Il primo manuale di stile, promosso dalla *Direction de l'Administration Générale, du Personnel et du Budget* del *Ministère de la Solidarité nationale*, risale comunque al 1982. Cfr. C. Ameline, C. Bois, *Rigueur et lisibilité des écrits administratifs*, Ministère de la Solidarité Nationale, Paris, 1982. Inoltre già la *Charte des services publics* francese poneva testi chiari e comprensibili a fondamento della società repubblicana e a garanzia dello Stato di diritto.

⁵⁷ Directorate-General for Translation European Commission (1998), *Fight the Fog. How to Write Clearly*, in <http://ec.europa.eu/translation/index-en.htm>. Si veda anche il documento successivo realizzato dalla Commissione europea come guida redazionale per il personale della Commissione europea, *Scrivere chiaro* (http://ec.europa.eu/translation/writing/clear_writing/how_to_write_clearly_it.pdf) e il *Manuale interistituzionale di convenzioni redazionali* per i documenti emanati da tutte le istituzioni europee.

⁵⁸ Il Gruppo si riunisce due volte all'anno (a Bruxelles, a Lussemburgo o a Roma) in giornate di studio. Argomento della Dodicesima giornata, tenutasi a Lussemburgo il 22 ottobre 2012, è stato quello della chiarezza linguistica, lessicale e sintattica, nella traduzione scientifica, letteraria e giuridica.

conti, del Centro di traduzione), della Pubblica amministrazione italiana e svizzera, dell'Accademia della Crusca, dell'Osservatorio legislativo interregionale, di università, enti e associazioni e professionisti a vario titolo impegnati nella redazione e nella traduzione di testi istituzionali chiari e comprensibili al largo pubblico e nella messa a punto di strumenti essenziali alla produzione di testi istituzionali trasparenti e di qualità, da manuali redazionali a banche date lessicali. I diversi gruppi di lavoro si occupano della qualità della normazione e della redazione delle leggi, della terminologia giuridica, della lingua dell'economia e della finanza, con particolare attenzione al quadro europeo del *drafting* legislativo e della comunicazione istituzionale.

A partire dalla fondazione della Comunità Economica europea (1957) accanto alle diverse varietà linguistiche nazionali viene a consolidarsi un "italiano comunitario", l'italiano con cui vengono tradotte le leggi europee e che inevitabilmente influenza il linguaggio dei testi legislativi e amministrativi, della politica e dei media nazionali. Si inizia dunque ad avvertire l'esigenza di armonizzare e rendere più semplice il codice giuridico-amministrativo a livello comunitario e nazionale. E in tal senso si può ben sperare in ricadute positive, in termini di semplificazione ed efficacia comunicativa, sui testi pubblici nazionali dell'intenso e difficile lavoro di traduzione in cui risulta impegnato il Gruppo di esperti Rei.

È proprio nello spazio amministrativo europeo che emergono i maggiori limiti della lingua italiana rispetto a lingue comunitarie come l'inglese. Com'è stato dimostrato in un recente studio condotto presso l'Università di Padova su alcune direttive comunitarie, già soltanto a livello lessicale è possibile notare come rispetto alla versione inglese quella italiana non contenga le stesse parole comuni. Esempi: ingl. *tariff*, it. *tariffario*; ingl. *existing*, it. *vigente*; ingl. *appropriate*, it. *pertinente*; ingl. *immediately*, it. *senza indugio*; ingl. *payment*, it. *versamento*; ingl. *possibility*, it. *eventualità*; ingl. *protection*, it. *tutela*; ingl. *sectors*, it. *filie-re*; ingl. *as*, it. *analogamente a*; ingl. *if*, it. *qualora o sempreché*; ingl. *law*, it. *normativa*; ingl. *where*, it. *ogniqualevolta*; ingl. *while*, it. *nel contempo*; ingl. *that*, it. *suddetto*⁵⁹.

5. Il percorso giuridico della semplificazione del linguaggio amministrativo

In Italia a partire dalla legge sulla trasparenza più volte richiamata non sono mancati interventi nell'ottica della lotta al burocratese. Tra le iniziative del Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, vero organo propulsore delle riforme

⁵⁹ V. Conti, *Lessico istituzionale dell'Unione Europea. Confronto tra italiano e inglese*, tesi di laurea 2009, relatore prof. M. Cortelazzo, Università di Padova.

amministrative dell'ultimo ventennio, abbiamo già ricordato il *Codice di stile* curato da Sabino Cassese del 1993⁶⁰ a cui ha fatto seguito nel 1997 il *Manuale di stile* curato da Alfredo Fioritto⁶¹. Il manuale e il software di correzione automatica dei testi amministrativi *Errate corrige-Pubblica amministrazione* sono stati i principali prodotti realizzati nell'ambito del progetto finalizzato "Semplificazione del linguaggio amministrativo" (1994-1996) di cui si sono avvalsi la Scuola superiore della pubblica amministrazione, il Centro di formazione e studi Formez, scuole specializzate di amministrazioni centrali, centri universitari impegnati nella consulenza e nella formazione presso enti pubblici⁶² e agenzie formative per la progettazione e realizzazione di corsi, seminari, laboratori di scrittura rivolti ai dipendenti pubblici.

Con la pubblicazione del *Manuale di stile* il Dipartimento della Funzione pubblica ha inteso fornire alle amministrazioni uno strumento di supporto alla scrittura pratico e di facile e immediata consultazione. In esso è inclusa una *Guida alla redazione dei documenti amministrativi*, consistente in un insieme di regole e suggerimenti lessicali, sintattici e di organizzazione dei contenuti per un testo amministrativo, dal punto di vista giuridico, tecnico e preciso e, dal punto di vista comunicativo, semplice e chiaro; una *Guida alle parole della*

⁶⁰ Dopo Sabino Cassese anche altri ministri della Funzione pubblica, prima Franco Bassanini e poi Franco Frattini, si sono distinti per l'impegno profuso nel portare avanti il progetto sulla semplificazione del linguaggio amministrativo.

⁶¹ A. Fioritto (a cura di), *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, il Mulino, Bologna, 1997.

⁶² Tra i centri universitari promotori di corsi di formazione si è distinta l'Università di Pisa. A partire dal 1998 il Dipartimento di Studi italianistici ha organizzato corsi post-laurea per la formazione di esperti nella scrittura professionale con particolare attenzione alla scrittura amministrativa: una Scuola di perfezionamento in Didattica dell'italiano scritto e comunicazione professionale, un Master di primo e uno di secondo livello in Italiano scritto e comunicazione professionale. Oltre a una significativa partecipazione di dipendenti pubblici alle diverse edizioni del Master – diretto da Fabrizio Franceschini con la collaborazione di docenti di altri atenei italiani impegnati da lungo tempo nella didattica dell'italiano professionale, Maria Emanuela Piemontese, Michele Cortelazzo, Gabriella Alfieri, Francesco Pira, Serena Fornasiero, Alessandro Lucchini, Luisa Carrada, ecc. –, numerosi sono stati i corsi tenuti dai formatori presso la stessa Amministrazione centrale dell'Università di Pisa, le Direzioni centrali e regionali dell'Agenzia delle Entrate (Emilia Romagna, Piemonte, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria, Lazio, Marche), il Comune di Pistoia e il Comune, la Provincia, la Prefettura e la Questura di Pisa. Solo tra il 2001 e il 2003 si sono tenute sedici edizioni del corso *Scrivere nella pubblica amministrazione*, a cui hanno partecipato 350 dirigenti e funzionari dell'Agenzia delle Entrate. I risultati dell'esperienza formativa sono stati riportati a cura di Fabrizio Franceschini e Sara Gigli nel *Manuale di scrittura amministrativa*, cit. Con l'istituzionalizzazione del master non solo funzionari pubblici hanno avuto la possibilità di accrescere e perfezionare le proprie abilità comunicative all'interno di un percorso di *lifelong learning* di fondamentale importanza sul piano professionale; significative opportunità professionali, in alcuni casi lavorative, sono state offerte anche a laureati e neo-laureati impegnati in tirocini di 400 ore sulla scrittura amministrativa presso enti pubblici e privati.

Altri Master con moduli appositamente dedicati all'apprendimento di tecniche di elaborazione, revisione e gestione dei testi amministrativi sono stati attivati in passato presso le Università di Catania e di Siena. L'offerta di un'alta formazione da parte di alcuni atenei nazionali rispondente ai fabbisogni di competenze e professionalità specializzate nel lavoro pubblico ha subito negli ultimi anni, e in particolare a partire dal D.L. 78/2010, le ricadute negative dei tagli alla spesa pubblica in materia di formazione.

pubblica amministrazione, contenente la spiegazione di circa 500 termini tecnici del linguaggio giuridico-amministrativo tra i più ricorrenti, che pur non appartenendo al vocabolario d'uso comune non possono essere evitati in virtù della loro precisione giuridica; e una *Guida all'impaginazione dei documenti amministrativi* per una presentazione grafica dei documenti che ne faciliti la ricezione⁶³. Si tratta di criteri e di accorgimenti stilistici semplici da seguire e con ricadute positive immediate in termini di accessibilità che, sebbene non abbiano il potere di eliminare immediatamente le disparate criticità comunicative rinvenibili nei testi amministrativi, rappresentano senza dubbio i primi passi essenziali di un percorso di innovazione linguistica e culturale all'interno del mondo pubblico. A partire dallo stile è possibile infatti intervenire su una mentalità autoreferenziale quale quella burocratica incentrata sull'adempimento e la conclusione dei procedimenti e tentare di infondere tra i dipendenti nuove motivazioni etiche e culturali al servizio pubblico.

Se è vero che la complessità e l'oscurità dei testi amministrativi è strettamente collegata, come si è già precisato, all'assurda quantità e alla scarsa qualità comunicativa delle leggi che regolano la società italiana, è altrettanto vero che spesso le amministrazioni, quando non sono esse stesse produttrici di norme, evitano, ricalcando inutilmente ed eccessivamente lo stile oscuro e labirintico del diritto, di assumersi la diretta responsabilità di ciò che comunicano. Sarebbe sufficiente, come consiglia il Manuale, liberarsi di tale orientamento di chiusura e porre di volta in volta attenzione al destinatario, alle informazioni di cui innanzitutto il cittadino necessita perché si possano affermare e consolidare buone pratiche di scrittura istituzionale: sia nella redazione di documenti informativi che di atti amministrativi; i quali non possono sottrarsi in nome della loro natura giuridica a regole di leggibilità e di comprensibilità.

Nel 2009 Alfredo Fioritto pubblica un secondo *Manuale di stile dei documenti amministrativi* con l'obiettivo di dimostrare, sulla base delle analisi linguistiche e giuridiche compiute in oltre un decennio di direzione di progetti di semplificazione e di formazione in materia, proprio come «gli aspetti giuridici della semplificazione che spesso appaiono come

⁶³ Sembrerebbe un aspetto superficiale ma anche l'organizzazione grafica di un testo (la sua disposizione secondo regole grafiche e il cosiddetto "lettering", ossia l'uso omogeneo di tipi, stili e dimensioni di caratteri e font) che i nuovi programmi di videoscrittura consentono di perfezionare, rispondono all'intento di incrementare la leggibilità dei testi. Come è stato opportunamente chiarito «i capoversi, i rientri, gli spazi non sono più eleganze formali, ma vere e proprie griglie entro cui si inseriscono i pezzi di un procedimento. Se si chiedono a un destinatario tre documenti questi devono essere elencati in modo che, anche senza leggere, sia evidente che si tratta di tre cose [...]. Il documento nella sua restituzione grafica dovrà somigliare sempre meno a un "bello scritto" e sempre di più a un'eccellente lista della spesa, in cui i prodotti sono ordinati secondo categorie pragmatiche e operative [...]». Cfr. G. Garroni, *Guida all'impostazione grafica dei testi*, in Fioritto, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, cit., pp. 151-196.

vincoli insuperabili [...] non siano affatto d'ostacolo alla produzione di testi chiari e semplici»⁶⁴.

Correttezza (*puritas*), chiarezza (*perspicuitas*), eleganza (*ornatus*) e appropriatezza (*aptum*), già indicate nel I secolo d.C. da Quintiliano come *virtutes elocutionis*, sono tutte qualità che un testo deve contemporaneamente soddisfare affinché possa concretizzarsi in un'«occorrenza comunicativa» efficace e di qualità; e l'una non può recare danno all'altro: si tratta se mai di virtù che si potenziano vicendevolmente. Ricorderemo per inciso, che nell'*Elogio dei giudici scritto da un avvocato* (1935) il giurista fiorentino Piero Calamandrei, intervenendo sull'ideale linguistico dell'eloquenza forense, invitava i giovani studiosi delle facoltà di giurisprudenza a un eloquio «agile e pronto», «chiaro e compiuto», «essenziale e razionale»; direttamente discendente dall'ordine e dalla chiarezza del pensiero e dalla massima trasparenza nei confronti del destinatario. Il buon avvocato deve prestare attenzione, come fa il buon architetto, piuttosto che agli abbellimenti e agli «ornamenti posticci», innanzitutto alla «solidità della costruzione», da cui potrà «balzare fuori, senza cercarla, la bellezza monumentale»⁶⁵.

Che la chiarezza linguistica non fosse d'ostacolo bensì garanzia della legittimità giuridica degli atti era stato già chiarito dalla Circolare del 2 maggio 2001 del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi, *Guida alla redazione dei testi normativi*. Nella Guida si stabiliscono infatti per la prima volta in maniera esplicita le regole, formali e sostanziali, per la redazione di leggi, regolamenti (le fonti normative tipiche dell'amministrazione) e altri atti brevi, chiari, sintetici, precisi, univoci; dunque efficaci anche dal punto di vista comunicativo. Riguardo per esempio allo stile della disposizione nella Circolare si precisa:

⁶⁴ Fioritto, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, cit., p. 9. In particolare ai corsi di formazione hanno partecipato il Ministero del Tesoro e della Sanità, la Regione Molise, il Comune di Lucca e la Provincia di Milano.

⁶⁵ Scrive ancora Calamandrei: «non credo che nelle nostre facoltà di giurisprudenza ci sia bisogno di addestrare i giovani alla eloquenza forense, come nelle antiche scuole di retorica. Gli studi giuridici devono servire a sciogliere il pensiero: quando questo sia agile e pronto, l'eloquio si scioglie da sé. Ma se una scuola di oratoria forense si dovesse istituire, la farei funzionare così: darei all'allievo da studiare, in una mattinata, il fascicolo di una complicata e difficile controversia civile, sulla quale egli dovrebbe poi riferire oralmente, in modo chiaro e compiuto, nell'inesorabile giro di un'ora. Il giorno seguente, sullo stesso argomento, dovrebbe riferire in mezz'ora; e infine, il terzo giorno, il tempo concessogli per ripetere la relazione dovrebbe essere ancora ridotto a un quarto d'ora. A questa terza prova, che sarebbe quella decisiva, dovrebbe esser presente un uditorio di studenti, assolutamente ignari del caso. Se il relatore riuscisse a saper toccare in quell'arringa concentrata tutti i punti essenziali della causa, in modo così chiaro e ordinato da farsi seguire e intendere a colpo da quell'uditorio, egli mostrerebbe di aver imparato il genere di eloquenza che occorre per diventare un buon avvocato di cassazione». Cfr. P. Calamandrei, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, Firenze, 1999, cit. in M. Tavoni, *Esempi di scrittura giuridica*, in Franceschini, Gigli, *op. cit.*, pp. 60-61.

Il precetto normativo ha la valenza di un ordine. Esso, dunque, è efficace ed autorevole solo se è preciso, sintetico e chiaro per il destinatario.

Ottengono tale risultato le disposizioni brevi, chiare, non involute, caratterizzate dalla forma precettiva e prive di premesse che si propongano di darne una motivazione. La corretta formulazione della disposizione normativa evita qualsiasi ambiguità semantica e sintattica, e persegue gli obiettivi della semplicità espositiva e della precisione di contenuto.

Quanto alla **brevità**, il periodo non contiene incisi complessi, che rendono difficile la lettura e la comprensione generale del testo. Piuttosto che ricorrere ad incisi involuti, è preferibile interrompere il periodo con il punto e ricominciare la frase, in modo che ciascuna disposizione abbia un contenuto preciso. [...]

Quanto alla **chiarezza**, è necessario ricordare che in sede di attuazione le disposizioni dovranno essere interpretate [...]

Quanto alla **sinteticità**, il linguaggio della disposizione deve essere asciutto e non contenere aggettivi o avverbi che non aggiungono nulla all'imperatività della disposizione [...]

Quanto alla **precisione**, le disposizioni individuano, in modo chiaro, i fatti giuridici oggetto di regolazione, gli effetti che ad essi si connettono, definiscono in modo univoco le situazioni giuridiche soggettive, attive e passive, che ne derivano, evitano formulazioni dal significato incerto [...]

Quanto all'**univocità**, la redazione delle disposizioni è rivolta ad assicurare la coerenza, la non contraddittorietà e l'omogeneità terminologica delle disposizioni, sia all'interno dello stesso atto normativo, sia tra atti normativi diversi [...]⁶⁶.

Sulla base di queste premesse, si indicano semplici accorgimenti linguistici utili a non incorrere in formulazioni ambigue e criptiche e a favorire una corretta interpretazione della norma: riguardo alla congiunzione “o”, per esempio, si consigliava di distinguere sempre la disgiuntiva assoluta (“aut...aut”) da quella relativa (“vel ... vel”) in cui un'alternativa non esclude necessariamente l'altra; di preferire al congiuntivo, il modo verbale dell'ipotesi, l'indicativo, il modo verbale della realtà tipico della norma giuridica; di evitare gli incisi con il gerundio, la forma passiva e quella impersonale che non permettono di individuare chiaramente l'agente o il destinatario a cui la disposizione si riferisce; e inoltre di non ricorrere in testi regolativi in modo eufemistico al verbo servile “potere” per esprimere comportamenti non soltanto possibili ma doverosi⁶⁷.

⁶⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri, *Guida alla redazione dei testi normativi*, Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, in *Gazzetta Ufficiale*, Roma, 3 maggio 2001 (c.vo nostro). Alla guida si ispirerà nel 2007 il manuale di tecnica legislativa per le regioni *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale.

⁶⁷ Accade spesso di trovare al posto del verbo “dovere” espressioni eufemistiche come “pregasi cortesemente”, “si coglie l'occasione di ricordare che”, “anche ai fini della decorrenza del termine”, “si invita a”, “si ritiene opportuno”, oppure il cosiddetto “futuro deontico” o “iussivo” con valore imperativo (“avrà cura di presentarsi a codesto ufficio”), per indicare l'obbligatorietà di una prescrizione. «Una certa etichetta burocratica impone – invece – di usare performativi come *pregare* o *invitare* quando si sta dando un ordine, di usare espressioni ambigue come *si resta in attesa di conferma* quando la conferma viene in realtà richiesta, di scrivere *si ricorda che potrà ritirare* quando per il destinatario, dato un certo contesto, si tratta non di mera eventualità ma di un'azione quasi obbligata». Cfr. Franceschini, *Introduzione*, in *Id.*, Gigli, *op cit.*, p. 39.

In continuità con la Circolare sui testi normativi e con la Direttiva n. 74 del 7 febbraio 2002 sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni⁶⁸, il ministro della Funzione pubblica Franco Frattini emana l'8 maggio del 2002 la prima *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi* nell'ambito del *Progetto Chiaro! Progetto per la semplificazione del linguaggio amministrativo*. Oggetto dell'atto di indirizzo sono i documenti interni ed esterni delle pubbliche amministrazioni, e tra questi ultimi anche gli atti amministrativi in senso stretto che dovranno – secondo quanto ribadito dalla Direttiva – essere sia «legittimi ed efficaci dal punto di vista giuridico, sia comprensibili, cioè di fatto efficaci, dal punto di vista comunicativo»⁶⁹.

Per la riscrittura dei documenti vigenti le amministrazioni dovranno attenersi a *regole di comunicazione e di struttura giuridica* (avere e rendere chiaro il contenuto del testo; individuare il destinatario; selezionare le singole informazioni e ordinarle secondo i livelli di generalità, il rapporto di consequenzialità o in ordine cronologico; indicare tutti i contenuti giuridici, ossia il soggetto che emana l'atto, l'oggetto, la decisione, le motivazioni e i riferimenti normativi necessari; ricorrere alla struttura giuridica più efficace alla comunicazione; verificare che le informazioni siano complete e corrette e che il testo sia semplice; utilizzare note, allegati e tabelle per alleggerire il testo; rileggere sempre i testi e verificarne la comprensibilità) e a *regole di scrittura del testo* (scrivere frasi brevi – di circa 20/25 parole –, usare parole comuni e meno termini tecnici possibili, spiegare i tecnicismi, legare parole e frasi in modo diretto, lineare, breve e chiaro, eliminare le maiuscole per esprimere rispetto e dare enfasi, evitare neologismi e termini stranieri, limitare il congiuntivo, dare al testo una composizione grafica che ne aumenti la leggibilità).

Tutte le amministrazioni sono per la prima volta invitate a porre attenzione nella formulazione del messaggio anzitutto al destinatario: «bisogna sapere a chi è destinato [il testo] e

⁶⁸ Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione pubblica, *Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, 7 febbraio 2002. La direttiva, ricollegandosi alla legge n. 150 del 7 giugno 2000, intende fornire gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e monitoraggio delle strutture (Urp, Uffici stampa, Portavoce), degli strumenti (in particolare il piano di comunicazione) e delle attività d'informazione e comunicazione (interna, esterna, pubblicitaria, on line). Nella Direttiva si comunica inoltre l'attivazione presso il Dipartimento di un'apposita struttura di missione incaricata di supportare le amministrazioni nell'attuazione delle norme e dei progetti di comunicazione integrata, di monitorare l'attivazione delle strutture di comunicazione integrata e di offrire consulenza in materia di comunicazione e semplificazione del linguaggio. Nell'ultimo paragrafo sono inoltre anticipate le iniziative del Dipartimento in materia di semplificazione del linguaggio burocratico per una comunicazione più snella e efficace.

⁶⁹ F. Frattini, *Premessa alla Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi*, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 8 maggio 2002, p. 2.

chi lo leggerà» e «quando i documenti sono indirizzati a gruppi eterogenei di persone bisogna pensare al lettore meno istruito»⁷⁰.

Nell'ottica della prioritaria attenzione al destinatario, la direttiva introduce una variazione fondamentale nella struttura dell'atto amministrativo che, fatta eccezione per rare e occasionali buone pratiche di riscrittura, trova tuttora scarsa applicazione negli uffici pubblici (nell'ultimo capitolo si ritornerà nello specifico sul punto). Riguardo alla pianificazione e all'organizzazione degli elementi concettuali di un testo, la semplice anticipazione della decisione rispetto alla motivazione negli atti come nei testi amministrativi che dei primi ne ricalcano la struttura, consente di porre in evidenza il focus comunicativo e di trasmettere immediatamente al destinatario l'informazione di cui necessita; dando vita così a un testo funzionale rispetto agli obiettivi dell'atto comunicativo e costruito privilegiando il punto di vista del destinatario rispetto a quello dell'autore.

La struttura tradizionale dell'atto giuridico, seguendo un ordine logico piramidale, prevede ai fini della regolarità formale del documento, che vengano riportate in progressione gerarchica: l'autorità da cui l'atto promana; il preambolo con il richiamo fondamentale delle norme di legge e di regolamento, degli accertamenti tecnici e dei pareri in base ai quali l'atto viene emanato; le motivazioni giuridiche, amministrative e tecniche che giustificano il provvedimento; il dispositivo; e infine la sottoscrizione. L'attenzione alle posizioni soggettive del cittadino impone invece di anteporre il dispositivo, che incide direttamente sulla sua posizione giuridica, alla motivazione. Anche per quanto concerne il preambolo, occorre distinguere le informazioni davvero necessarie da quelle di natura tecnica, generalmente utili ai soli fini interni all'amministrazione, che possono essere facilmente rimandate in nota, in sezioni appositamente costruite o appendici: i riferimenti normativi, per esempio, per non appesantire la lettura del testo, possono essere inseriti in uno spazio differente dal corpo principale del testo. Analogamente per sostenere la comprensione del testo, si consiglia di allegare al testo un glossario contenente la spiegazione dei tecnicismi giuridici più specialistici e di difficile comprensione.

Nel lavoro di scrittura e riscrittura nella direttiva si invitavano le amministrazioni ad avvalersi della consulenza della Struttura di missione istituita presso il Dipartimento e dell'assistenza on line fornita, nell'ambito del progetto *Chiaro*⁷¹, da un osservatorio permanente

⁷⁰ *Ivi*, p. 3.

⁷¹ Nell'ambito del Progetto Chiaro fu istituito un premio per le amministrazioni che si sarebbero distinte nelle operazioni di semplificazione e di riscrittura dei testi. Già nella prima edizione aderirono 500 amministrazioni. A certificazione della qualità della comunicazione scritta all'ente vincitore veniva rilasciato il logo

per la semplificazione del linguaggio amministrativo. Sul sito del Dipartimento era presente fino a qualche tempo addietro inoltre una sezione “Ditelo a Chiaro” in cui i cittadini potevano segnalare atti incomprensibili e altre disfunzioni comunicative della pubblica amministrazione e ricevere assistenza nella decodifica del testo.

Nel 2003 inoltre la Scuola superiore della pubblica amministrazione avviava una ricerca finalizzata alla redazione di linee guida per la progettazione e l’elaborazione dei prodotti comunicativi pubblici (di carattere informativo e divulgativo: brochure, depliant, opuscoli, pieghevoli, ecc.) e alla costituzione di una banca dati per il monitoraggio delle attività di comunicazione. La ricerca, condotta su un campione tipologicamente rappresentativo di amministrazioni centrali, comuni, province, regioni, enti pubblici, gestori di servizi pubblici, prevedeva fondamentalmente l’analisi delle iniziative di semplificazione già avviate, la catalogazione dei documenti prodotti, l’analisi testuale, la loro valutazione in base a requisiti minimi di leggibilità e comprensibilità e la redazione di un testo di semplice consultazione contenente linee guida⁷².

Il manifesto programmatico del percorso di semplificazione del linguaggio amministrativo può essere rintracciato, a parere di chi scrive, nella Premessa alla seconda *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni* del ministro Mario Bacchini del 24 ottobre 2005. L’accento, come si può facilmente notare se si presta attenzione alle frasi da noi evidenziate, è questa volta posto sull’intima connessione tra pensiero e linguaggio; a dimostrazione del fatto, come si tenterà di dimostrare nel prossimo capitolo, che le radici del linguaggio burocratico affondano in un *pensiero burocratico dogmatico*: passivamente subordinato alle logiche della legittimità delle procedure interne e dei controlli e particolarmente restio all’assunzione della nuova etica del servizio pubblico.

Il dialogo con i cittadini richiede un ulteriore passo in avanti. *Nello stile e nella mentalità*. Logiche e modi di esprimersi lontani dalla percezione comune sono oggi inaccettabili.

Le pubbliche amministrazioni devono comunicare con veridicità e trasparenza. *Devono perciò pensare, parlare e scrivere con chiarezza.*

Sempre.

Va perfezionata l’elaborazione dei testi. Non solo quando le istituzioni si rivolgono ai cittadini. Anche quando le pubbliche amministrazioni comunicano tra loro e al loro interno. *Al rigore di chi scrive deve corrispondere la comprensione di chi legge.*

“Vincitore del Premio Chiaro” da utilizzare sui relativi documenti. L’iniziativa premiale si ispirava al *Plain language* statunitense, al *Plain Swedish* svedese e al *Crystal mark* inglese.

⁷² E. Bertoni, G. Rodano, *Ragioni e criteri della ricerca*, in Sepe, *op. cit.*, pp. 9-13.

Le regole per una scrittura efficace devono discendere pertanto dall'adozione di nuove semantiche e codici etici: «chi scrive deve avere chiari finalità e contenuti del testo», «chi comunica traduce la complessità della funzione amministrativa», «un testo non viene elaborato in astratto [ma] va pensato in relazione ai suoi destinatari». È chiaro sin da queste poche battute l'orientamento etico e professionale al destinatario e alle sue esigenze di comprensione. Sia che i destinatari dei testi siano singoli cittadini, gruppi di cittadini o il loro universo, sia che siano addetti ai lavori, i testi amministrativi devono essere ispirati alla massima chiarezza possibile; e quando questi si rivolgono alla cittadinanza indistintamente, occorre *pensare* innanzitutto alla fruibilità del testo da parte del destinatario meno istruito.

A tal fine dunque perché invece di “provvedimento esecutivo di rilascio” non usare il termine più comune “sfratto”, invece di “condizione ostativa” non scrivere “impedimento”, invece di “oblazione” non parlare di “pagamento” e invece di “Rup” non sciogliere la sigla, almeno nella prima occorrenza, in “Rifiuti urbani pericolosi”? Perché, nel lessico, non usare parole del linguaggio comune e ridurre i termini tecnico-specialistici, le perifrasi, le parole straniere, gli arcaismi, i latinismi e i neologismi quando non sono necessari? Perché, nella sintassi, non ricorrere a frasi più brevi, preferire le coordinate rispetto alle subordinate, la forma attiva a quella passiva e impersonale, l'indicativo al congiuntivo? È davvero così difficile cambiare lo stile di scrittura burocratico e iniziare a porre le basi per una reale “scrittura di servizio”?

I documenti fin qui riportati offrono una chiara testimonianza di come gli atti amministrativi – e non soltanto i documenti informativi prodotti dalla pubblica amministrazione – possano raggiungere una maggiore qualità comunicativa senza che questa interferisca, come a torto si teme, sulla loro legittimità giuridica. Intervenire nella struttura di un atto amministrativo, indicando sempre il soggetto che produce l'atto, l'oggetto – con i riferimenti necessari per il lettore e non, come spesso si riscontra, utili all'archiviazione interna del documento –, la decisione, le motivazioni, gli adempimenti per l'attuazione, e antepo-
nendo sempre il contenuto della decisione rispetto alle motivazioni, significa prestare attenzione alle esigenze conoscitive del destinatario piuttosto che a quelle organizzative interne⁷³; senza compromettere in alcun modo la precisione giuridica dell'atto. Al contrario molti sono i benefici che gli enunciati giuridici possono trarre – e negli ultimi decenni hanno tratto – dal-

⁷³ Come si vedrà, tra i principali ostacoli alla produzione di testi *reader-oriented* è possibile annoverare la circolarità caratteristica dei testi amministrativi: i quali, prima che siano pensati per il destinatario finale del messaggio, devono soddisfare esigenze organizzative interne, di archiviazione e di controllo formale, ed essere valutati da destinatari intermedi (il dirigente, il responsabile che deve firmare l'atto, l'organo di controllo della legittimità dell'atto, amministrazioni gerarchicamente sovraordinate, ecc.).

le analisi linguistiche in termini di rigore concettuale e garanzia della certezza del diritto: basti pensare alla segnalazione e alla denuncia di formulazioni ambigue ed “ellittiche” che producono l’effetto di ingenerare equivoci e fraintendimenti nell’interpretazione della legge e all’attenta distinzione tra tecnicismi “specifici” e tecnicismi “collaterali” che “inquinano” inutilmente il codice autentico del diritto⁷⁴.

Nonostante alcuni risultati positivi – tra cui la diffusione di corsi di formazione nelle amministrazioni territoriali e centrali, la produzione di numerose riscritture e la pubblicazione dei diversi manuali di scrittura amministrativa⁷⁵, la riforma linguistica dei testi amministrativi, invocata da più parti, da Governo, studiosi e cittadini, rimane incompiuta: dipendenti pubblici continuano a ricorrere a un linguaggio autoreferenziale, le attività formative si svolgono in modo per lo più episodico e frammentario rimanendo limitate a rare “isole d’eccellenza” nel panorama pubblico nazionale (amministrazioni di medie e grandi dimensioni del Nord e del Centro) e scollegate dal contesto lavorativo concreto della produzione dei testi amministrativi⁷⁶; e i cittadini, dal canto loro, non possono che continuare a diffidare

⁷⁴ Già nel 1984 la Corte Costituzionale con la sentenza n. 292 aveva sanzionato il ricorso a formule quali “eventuali modificazioni”, “modificazioni successive” (“anche allorché nessuna modificazione sia stata, mai, in precedenza apportata”) vietando le abrogazioni innominate e i rinvii generici che danneggiano il principio della certezza del diritto. Cfr. Ainis, *La legge oscura*, cit., pp. 23-24.

⁷⁵ Oltre ai già richiamati manuali sul linguaggio amministrativo, merita di essere menzionata la recente *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, a cura del Gruppo di lavoro promosso dall’Istituto di Teoria e Tecniche dell’Informazione Giuridica (Ittig) del Cnr e dall’Accademia della Crusca del 2011. La Guida contiene una prima parte dedicata alle *Regole linguistiche per la stesura degli atti amministrativi* e a un glossario linguistico, una seconda parte riservata alla *Struttura del provvedimento amministrativo* e di altri atti e una terza alle tecniche di redazione delle citazioni per il rinvio ad altri atti. La Guida è disponibile in <http://www.GuidaAttiAmministrativi.pdf>.

Tra le esperienze regionali invece si segnalano: *Semplificare il linguaggio burocratico. Meccanismi e tecniche*, a cura di A. Lucarelli, della Regione Emilia Romagna, 2001 (http://www.urp.it/allegati/manuale_emilia_Romagna_2001.pdf); *Il Manuale per la semplificazione dei bando regionali* realizzato nel 2005 dalla Regione Lombardia (<http://www.regione.lombardia.it/shared/ccurl/505/601/MANUALE%20SMPL%20BANDI%20luglio%202011.pdf>); *Parliamoci chiaro. Il manualetto di stile* della Regione Abruzzo, pubblicato nel 2005 a cura della Struttura speciale di supporto stampa della Giunta (<http://www.regione.abruzzo.it/xStampa/docs/pubblicazioni/1parChiaro.pdf>); *Meglio scrivere così. Manuale per un’informazione chiara ed efficace ai cittadini* redatto nel 2009 dalla Regione Piemonte (<http://www.regione.piemonte.it/urp/dwd/manuale.pdf>); *Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi* prodotto dalla Regione Sicilia a cura di A. Gangemi nel 2007 (http://www.regione.sicilia.it/presidenza/personale/n2/Sito_HTML/URP/tascabili/tascabile%20urp.pdf).

⁷⁶ Abbiamo già citato nel primo capitolo le indagini condotte nel 2002 e nel 2003 dall’Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale con il Dipartimento della Funzione pubblica e la Sspa sullo stato di attuazione della legge 150 del 2000. Si veda in particolare il *Rapporto nazionale sullo stato dell’arte della comunicazione pubblica*, ricerca realizzata nel 2004 dallo Iulm di Milano (coordinata da Stefano Rolando) su impulso del Ministero della Funzione pubblica. Lo studio rivela come attività e strumenti della comunicazione pubblica siano diffusi in modo sporadico e disarticolato sul territorio nazionale, presentando una situazione di “chiaroscuro” tra realtà dinamiche e realtà fortemente critiche e come, nonostante il recepimento delle disposizioni normative, sia assente una visione strategica complessiva sull’esercizio delle attività di informazione e comunicazione. Tra i dati positivi vi è la percentuale di Urp istituiti (72%), mentre meno presenti risultano gli uffici stampa (48%), poco diffusi Intranet e le reti telematiche di comunicazione interna (45%) e ridotti gli investimenti per campagne pubblicitarie (36,2%). Criticità addebitabili in particolare alle insufficienze di risorse economiche e finanziarie, secondo quanto lamenta il 73,4% delle amministrazioni. Analogamente non risultano promosse attività formative e studi sui bisogni dell’utenza nel 40% dei casi. Solo il 20% delle

e sospettare dell'operato della pubblica amministrazione; veicolato com'è da espressioni linguistiche estranee alla realtà socialmente condivisa dai parlanti.

Da una ricerca nazionale condotta nel 2005 dall'Associazione italiana di comunicazione pubblica e istituzionale e dall'Istituto Carlo Cattaneo di Bologna risulta, infatti, che solo il 3,9% degli intervistati su un campione di 1.242 cittadini italiani di età compresa tra i 18 e i 64 anni ripone fiducia nella pubblica amministrazione, meno di quella riposta nel governo (9,8%), nel proprio comune (14,3%), nel parlamento (16,6%), nella regione (18,4%) e nel Presidente della Repubblica (37,0%); inoltre solo il 4,6% su 1376 cittadini percepisce un deciso miglioramento nella semplificazione delle procedure amministrative negli ultimi dieci-quindici anni e il 46,4% un lieve miglioramento⁷⁷.

5.1. Il “codice” dell'amministrazione digitale

Molte speranze sono state riposte nei cambiamenti che sarebbero discesi sul piano comunicativo dall'avvento del cosiddetto “governo elettronico” (*e-government*) e dall'uso delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella produzione, nella gestione, nella circolazione e nella reperibilità e fruibilità dei documenti giuridico-amministrativi⁷⁸. Sono indiscutibili i benefici recentemente apportati dall'amministrazione digitale in

amministrazioni interpellate inoltre risultano impegnate nella pianificazione di attività informative e di comunicazione.

⁷⁷ Associazione italiana di comunicazione pubblica e istituzionale – Istituto di ricerca C. Cattaneo, *Istituzioni, Politica, Informazione. Cosa pensano gli italiani*, ottobre 2005. Il Rapporto è disponibile in: http://www.compublica.it/bf/library/ricerca_compa_05.7_07721_75431.pdf. Il sondaggio è stato condotto somministrando un questionario strutturato a un campione rappresentativo della popolazione italiana tra i 18 e i 64 anni stratificato per genere, età, residenza e ampiezza demografica del comune di residenza. Gli ambiti tematici sono stati fondamentalmente tre: la valutazione dei servizi pubblici, la valutazione dell'informazione politica e il giudizio complessivo sulla politica e la classe politica italiana.

⁷⁸ L'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati tra amministrazioni (art. 14 del Codice dell'amministrazione digitale), accanto a strumenti tecnico-informatici che possano rendere fisicamente possibile lo scambio dei documenti, necessita innanzitutto di standard linguistici e testuali atti a uniformare e omogeneizzare il tessuto informativo pubblico. In questa sede ci limitiamo a indicare le principali tappe normative del percorso di informatizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione:

- il D.lgs. n.39 del 1993 (“Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche”) che istituisce l'Autorità per l'Informatica della pubblica amministrazione (Aipa);
- la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 settembre 1995 che introduce la Rete unitaria della pubblica amministrazione (Rupa);
- il Dpr. n. 513 del 1997 “Regolamento contenente i criteri e le modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici”;
- il Dpr. n. 428 del 1998 “Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche”;
- il Dpr. n. 445 del 2000 “Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa” (Testo unico sulla documentazione amministrativa);
- il D.lgs. n. 82 del 2005 “Codice dell'amministrazione digitale”, modificato e integrato prima dal D.lgs. n. 159 del 2006 di disciplina del Sistema pubblico di connettività (Spc) e della Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni (Ripa), poi dal D.L. n. 185 del 2008 che riconosce la validità legale della copia firmata digitalmente senza l'obbligo di autentica da parte del notaio o di un pubblico ufficiale e in-

termini di sburocratizzazione e semplificazione delle procedure interne, di maggiore efficienza dei procedimenti, di erogazione di servizi più rapidi, efficienti ed economici, nonché di modernizzazione dei sistemi di gestione del rapporto con cittadini e imprese. Tecnologie come il documento informatico, la gestione informatica dei documenti, il protocollo informatico, la firma digitale e la posta elettronica certificata hanno certamente reso più rapida e meno costosa la redazione, l'interscambiabilità e l'accessibilità – perlomeno fisica – dell'utente ai documenti e hanno favorito nuove forme di inclusione – perlomeno formalmente – dei cittadini e di *e-democracy* (soprattutto in virtù del passaggio dai semplici siti web agli sportelli pubblici virtuali e interattivi consentiti dallo sviluppo del web 2.0).

Non entreremo in questa sede nel merito dell'effettiva attuazione delle disposizioni contenute nel Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. n. 82 del 2005 e successive modifiche e integrazioni) e della discrepanza che è possibile ravvisare tra principi e pratiche operative. Ci limitiamo a segnalare che sul punto esistono pareri controversi che sembrano riproporre in un certo senso le annose discussioni tra “integrati” e “apocalittici”: da una parte vi sono infatti coloro che evidenziano – e forse enfatizzano – i risultati positivi derivanti dalla modernizzazione tecnologica in termini di trasparenza, di pubblicità diffusa e di *e-democracy* (dunque di partecipazione in modalità digitale dei cittadini ai processi decisionali pubblici e di maggior controllo dell'azione di governo); dall'altra coloro che criticamente si soffermano sui fattori socio-culturali che di fatto limitano i diritti sanciti dal Codice dell'amministrazione digitale «all'uso delle tecnologie» (art. 3), «alla partecipazione, all'accesso e all'invio di documenti mediante le tecnologie informatiche» (art. 4), «ad effettuare qualsiasi pagamento con modalità digitale» (art. 5), «a ricevere qualsiasi comunicazione tramite e-mail certificata» (art. 6), «alla qualità del servizio e alla misura della soddisfazione» (art. 7), «a trovare on line tutti i moduli e i formulari validi e aggiornati» (art. 57); in sintesi «il diritto alla partecipazione democratica» (art. 9)⁷⁹.

fine dal D.lgs. n. 235 del 2010. In materia di informatizzazione dei documenti hanno operato in seguito all'Aipa, il Cnipa (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) e oggi il Digit-Pa (Ente nazionale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione).

⁷⁹ Recenti studi, nel sottolineare le potenzialità democratiche insite nella rete, ne mettono nel contempo criticamente in risalto i rischi in termini di accesso e partecipazione democratica. Alcuni fattori rendono assai problematico il rapporto tra nuove tecnologie e democrazia: si pensi alle diverse forme di *digital divide* che ne limitano l'accesso e l'uso critico e consapevole, alla gestione eterodiretta e dal controllo dall'alto dei flussi comunicativi e all'esercizio di forme di violenza simbolica che riducono l'utente ancora una volta a semplice cliente e consumatore. Tra tutti si veda: P. Lévy, *Pour une anthropologie du cyberspace*, La Découverte, Paris, 1994. Trad. it.: *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, Milano, 1996; il volume dedicato a Pierre Levy da L. Corchia, *La democrazia nell'era di Internet. Per una politica dell'intelligenza collettiva*, le Lettere, Firenze, 2011; Tursi A., de Kerckhove D., *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Apogeo, Milano, 2006; E. Gremigni, *I limiti del web tra forme di parte-*

In effetti, le potenzialità insite in linea di principio nei processi di digitalizzazione (si pensi per esempio alla possibilità di ricevere risposte da uffici quasi in tempo reale o di reperire con rapidità la modulistica necessaria) si scontrano nella realtà con vecchi e nuovi problemi: dall'indisponibilità di risorse finanziarie e umane necessarie a una reale implementazione delle tecnologie informatiche, specialmente nelle amministrazioni periferiche e di piccole dimensioni, alle condizioni di marginalità ed esclusione riconducibili al *digital divide* e al *cultural divide* che colpiscono particolarmente alcune aree del Paese e le fasce sociali più deboli⁸⁰.

Per quanto attiene direttamente al nostro oggetto di studio, accanto ai vantaggi consentiti dalla informatizzazione della pubblica amministrazione, è opportuno porre attenzione ai limiti che hanno accompagnato il passaggio "epocale"⁸¹ delle informazioni e dei documenti dal canale cartaceo a quello informatico.

I documenti informatizzati sono facili da aggiornare, riprodurre, diffondere e ricercare all'interno degli archivi elettronici e presentano potenzialità strutturali, grafiche e tipografiche di gran lunga superiori rispetto alla carta in termini di leggibilità e comprensibilità. La possibilità di usare diversi colori, stili e corpi dei caratteri, di gestire creativamente layout – alternando nella pagina per esempio spazi pieni e vuoti (i cosiddetti "bianchi") –, di ricorrere con frequenza a titoli e sottotitoli e a evidenziazioni, di strutturare per livelli logici il testo, di porre in rilievo grafico le informazioni principali, di rimandare per approfondimenti attraverso collegamenti ipertestuali (link) ad altri testi (o parti dello stesso testo) sono solo

cipazione e "feticismo della soggettività", in M.A. Toscano, A. Cirillo (a cura di), *Sulla razionalità occidentale. Processi, problemi, dialettiche*, FrancoAngeli, Milano (in corso di stampa), pp. 297 ss.

⁸⁰ Sono stati di recente presentati dal Censis i risultati del *X Rapporto sulla comunicazione. I media siamo noi. L'inizio dell'era biomediativa*, FrancoAngeli, Milano, 2012. Il *cultural divide* (la condizione di marginalità vissuta da chi si nutre prevalentemente con una dieta mediatica audiovisiva) riguarda un quarto della popolazione italiana, mentre il *digital divide* (il divario inerente l'accesso alle nuove tecnologie informatiche) il 44,5% (nel 2011 il 52%). Il *cultural divide* si attesta al 34,4% nei centri al di sotto dei 10.000 abitanti, dove vi è una maggiore presenza di persone anziane e di persone poco istruite, e cala progressivamente fino al 9,6% nelle città con oltre mezzo milione di abitanti, in cui, com'è ovvio, si registra una migliore offerta di servizi telematici e più alti indici di istruzione e formazione; analogamente, il *digital divide* passa dal 50,8% dei centri minori fino al 32,5% dei centri più grandi. Uno sguardo alla distribuzione geografica del fenomeno conferma ancora una volta un Centro Italia poco toccato dal *cultural divide* (il 16,7% della popolazione) ma con problemi di *digital divide* (35,8% dei cittadini) e d'altra parte un Sud Italia con quote percentuali rispettivamente del 32,2% e del 47,2% e un Nordest con il 25,3% e il 53,8% dei cittadini in condizioni di marginalità socio-culturale. Per una approfondita trattazione delle nuove forme di disuguaglianza digitale si rimanda almeno a: G. Sartori, *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, il Mulino, Bologna, 2006; S. Bentivegna, *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

⁸¹ Dopo la rivoluzione chirografica e gutenberghiana, a metà Ottocento si assiste a una rivoluzione elettrica ed elettronica che grazie ai recenti processi tecnologici raggiunge il suo apice nell'ultimo decennio. Per approfondimenti: M. Baldini, D. Marucci (a cura di), *La parola nella galassia elettronica*, Armando, Roma; P. Giugliano, A. Marino, *Il linguaggio della burocrazia. Dal messo comunale alla firma digitale*, Aracne, Roma, 2006.

alcuni degli strumenti che agevolano la lettura, la ricerca delle informazioni e dunque la loro comprensibilità sul web. Il lettore dell'ipertesto è un lettore attivo rispetto al lettore del testo cartaceo: egli non è obbligato a seguire una lettura lineare e sequenziale, può scegliere il percorso di lettura che meglio risponde alle sue esigenze, ai suoi interessi, ai suoi tempi⁸²; da qui l'utilità delle evidenziazioni in neretto, della formulazione delle informazioni a modo di domanda e risposta, dei banner di guida nella lettura e di sintesi dei contenuti, dei "bianchi" per l'alleggerimento grafico, ecc.

Gli storici della comunicazione concordano nel rintracciare nella scrittura elettronica e ipertestuale alcuni dei vantaggi persi con il passaggio dall'oralità primaria alla scrittura alfabetica, in particolare il ritorno del colore, del suono e dell'audiovisivo accanto allo scritto; tanto da parlare – sulla scia di Walter Ong che con l'espressione "seconda oralità" si riferiva al passaggio dai media alfabetici ai media non alfabetici – di una «oralità terziaria dei sistemi multimediali, della realtà virtuale e della rete»: «una oralità elettronica come la "seconda", ma [che] si basa sulla simulazione della sensorialità, non più sulla trasmissione della sensorialità»⁸³. Se la società degli anni Sessanta veniva celebrata come "civiltà dell'immagine" per effetto del dominio dell'audiovisivo, la nostra è designata, soprattutto grazie agli sviluppi della telematica, come "società della comunicazione". In essa «il concetto di audiovisivo [viene] riassorbito in quello più ampio di multimedialità: l'evoluzione tecnologica ci ha abituati a una fruizione integrata della comunicazione, in cui la parola scritta ha riconquistato uno spazio importante»⁸⁴.

Per effetto di tali mutamenti, l'interesse dei linguisti si sposta pertanto dallo studio degli "italiani trasmessi", della televisione, della radio e del telefono (i cosiddetti "media non alfabetici"), a quello dell'"italiano digitale" o "digitato": fatto di parole, suoni e immagini e fatto di parole che sempre più devono somigliare, nella loro brevità e rapidità, a suoni e immagini; da sentire e guardare simultaneamente piuttosto che da leggere in modo sequenziale.

⁸² Cfr. G.P. Landow, *Dal testo all'ipertesto*, intervista realizzata il 16 febbraio 1998 a cura di Mediamente Rai Educational e pubblicata in Baldini, Marucci, *op. cit.*, p. 39 e ss.

⁸³ D. De Kerckhove, *La simulazione della sensorialità: l'oralità terziaria. Conversazione con A. Buffardi*, in <http://www.politicaonline.it/index.php?p=44>. Si vedano anche le riflessioni, per certi versi antesignane, di J.D. Bolter, *Turing's Man. Western Culture in the Computer Age*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1984. Trad. it.: *L'uomo di Turing. La cultura occidentale nell'età del computer*, Pratiche, Parma, 1985; *Id.*, *Writing Space. The Computer, Hypertext, and the Remediation of Print*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale (N.J.), 2001 (1^a ed. 1993). Trad. it.: *Lo spazio dello scrivere. Computer, ipertesto e la ri-meditazione della stampa*, Vita e Pensiero, Milano, 2001.

⁸⁴ A. Antonelli, *Dall'audiovisivo al multimediale: scripta volant*, in *Id.*, *L'italiano nella società della comunicazione*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 10.

La scrittura digitale, divenuta attività quotidiana nelle diverse situazioni formali ed informali e per una larga fetta della popolazione, si avvicina sempre più alla lingua parlata e contribuisce alla “risalita” di forme del parlato, in passato considerate “trascurate” e meno “sorvegliate”, dalle varietà substandard alle varietà standard. L’italiano digitale trasforma così l’italiano contemporaneo dell’uso comune: che accoglie forme italianizzate, e dunque meno marcate diatopicamente, di dialetto, tratti diastratici dell’italiano cosiddetto “popolare”, tratti diafasici dei registri bassi e colloquiali e tratti diamesici del parlato, nonché termini stranieri, in particolare anglosassoni e ormai cosmopolitici, collegati all’internazionalizzazione dei mercati, allo sviluppo della telematica e al prestigio dei linguaggi tecnico-scientifici; e nel contempo respinge forme considerate arcaiche, in disuso o rare – così segnalate nei dizionari – che scompaiono progressivamente dal lessico di frequenza della lingua italiana⁸⁵.

Per quanto concerne più direttamente il nostro oggetto di studio, l’italiano burocratico, abbiamo già detto di quanto esso resista a tali tendenze di ristandardizzazione. All’aumento dei sistemi e delle tecnologie informative e informatiche non sempre corrisponde – al contrario di quanto indurrebbero a far pensare le teorie del determinismo tecnologico⁸⁶, nonché gli apologeti della democraticità intrinseca della rete – un reale miglioramento della trasparenza e della qualità dell’informazione.

L’informatizzazione dei documenti della pubblica amministrazione, non supportata da interventi concreti sul testo – nell’ottica della precisione dei contenuti, della semplicità espositiva e dell’organizzazione concettuale – si traduce spesso in una mera trasposizione del

⁸⁵ Per un approfondimento sui fenomeni di risalita di forme substandard verso lo standard si rinvia a A. Sobrero, *La variazione e gli usi*, vol. II, in *Id.*, *Introduzione all’italiano contemporaneo*, 2 voll., Laterza, Roma-Bari, 1993.

⁸⁶ Secondo la teoria del determinismo tecnologico, risalente al sociologo statunitense Thorstein Veblen, i mutamenti sociali sarebbero determinati dalle trasformazioni tecnologiche. Nella seconda metà del Novecento nello studio dei rapporti tra media e società si distinse la scuola di Toronto, di cui massimo esponente fu Marshall McLuhan. L’espressione “*the medium is the message*” divenne da allora esemplificativa del cambiamento dettato nei modi di pensare e di vivere e nell’ambiente sociale dalle tecnologie della scrittura. Cfr. M. McLuhan, *The Medium is the Message*, Bantam, New York, 1967 (1^a ed. 1964). Trad. it.: *Il medium è il messaggio*, Feltrinelli, Milano, 1968. Studi comunicativi ispirati alle teorie deterministiche tecnologiche hanno messo in risalto come il canale non sia un semplice mezzo fisico e meccanico che consente la trasmissione neutrale del messaggio. La “canalizzazione” di un messaggio implica inevitabilmente modificazioni sostanziali nella struttura, nella concezione e nella ricezione del messaggio: da un punto di vista semiotico, essa comporta sempre una riduzione della polisemia dei significati e una semplificazione della complessità finalizzata a rendere possibile l’accordo tra il senso intenzionato dall’emittente e quello acquisito dal ricevente.

Certamente Internet richiede e sollecita modalità specifiche di scambio delle informazioni – dirette, simmetriche, interattive, ecc. Tuttavia non sempre queste si traducono in maggiori opportunità partecipative. Numerosi sono infatti gli ostacoli che si frappongono all’auspicata trasparenza: tra questi, appunto, il codice con cui i testi amministrativi, nonostante la loro collocazione in rete, continuano a essere scritti. In tal senso, potremmo dire, il mezzo non è il messaggio; o comunque non incide in maniera decisiva su quel codice burocratico che pare resistere a qualsivoglia “riduzione” di complessità e di incertezza.

documento amministrativo dal supporto cartaceo alla vetrina elettronica; come è stato detto, in una operazione di cosmesi linguistica e di “puro maquillage” (Piemontese). Ancora una volta all’aumento dell’accessibilità, in questo caso consentita dalla digitalizzazione, non corrisponde un altrettanto aumento della comprensibilità.

Il nuovo mezzo di comunicazione impone innanzitutto un riadattamento della forma dei documenti. Ognuno può sperimentare come la lettura di un testo al computer sia assai più difficoltosa di quella di un testo cartaceo. Interventi sulla lunghezza dei testi e sull’ordine logico dell’esposizione sono pertanto fondamentali in termini di accessibilità.

Sebbene la comunicazione attraverso Internet privilegi linguaggi semplificati e vicini alla lingua parlata dei cittadini – in sintonia e contemporaneamente sollecitando le tendenze alla semplificazione in atto nell’italiano contemporaneo⁸⁷ –, i testi giuridico-amministrativi inseriti nel web sembrano opporre resistenza a possibili “contaminazioni” da parte della scrittura sul web; contraddistinta, come si può facilmente osservare, da una serie di standard linguistici, testuali e grafici che rendono altamente “usabili”⁸⁸ le informazioni: l’impiego di termini comuni, l’assenza di subordinate e connettivi, la giustapposizione delle frasi, la prevalenza dell’indicativo, e del presente, passato semplice e futuro semplice, la costruzione del testo per brevi paragrafi contenenti una sola idea, la frequenza di titoli e sottotitoli, l’organizzazione delle informazioni secondo il criterio della rilevanza, l’utilizzo di elenchi puntati e numerati e di indici, riassunti, sezioni, l’accurata organizzazione del percorso di lettura, la grande quantità di strumenti di navigazione utili a orientare il visitatore, ecc.

Si tratta di accorgimenti che, se opportunamente riproposti nei testi amministrativi, non intaccherebbero in alcun modo la loro legittimità giuridica; avrebbero al contrario l’effetto di renderli più accessibili al vasto pubblico – nel senso dell’“usabilità” riferita ai siti web.

⁸⁷ Sull’italiano contemporaneo si vedano: A. Sobrero, *Introduzione all’italiano contemporaneo*, cit.; M. Dardano, *Profilo dell’italiano contemporaneo*, in P. Trifone, L. Serianni, *Storia della lingua italiana. Scritto e parlato*, vol. II, 1994, Einaudi, Torino, pp. 343-430; M. Cortelazzo, *Italiano d’oggi*, Esedra, Padova, 2002; P. D’Achille, *L’italiano contemporaneo*, il Mulino, Bologna, 2003; G.L. Beccaria, *Per difesa e per amore. La lingua italiana oggi*, Garzanti, Milano, 2006. La distanza tra italiano burocratico e italiano digitale avverte, di riflesso, anche della distanza linguistica delle nuove generazioni di utenti dal linguaggio delle leggi, delle regole e delle comunicazioni pubbliche in generale.

⁸⁸ La norma ISO 9241 del 1993 definisce l’usabilità come il «grado in cui un prodotto può essere usato da particolari utenti per raggiungere certi obiettivi con efficacia, efficienza e soddisfazione in uno specifico contesto d’uso». Secondo il guru della *web usability* Jakob Nielsen la lettura sullo schermo è di 25% più lenta di quella su carta e dunque obbliga a uno stile essenziale, breve e conciso. Considerato che l’attenzione del lettore sul web è molto limitata rispetto a quando si legge su carta, è essenziale – suggerisce Nielsen – ricorrere a una serie di strategie comunicative. Innanzitutto, occorre, sulla base del principio della piramide capovolta, iniziare il testo con le conclusioni in modo da permettere all’utente di capire “a colpo d’occhio” quali sono i contenuti della pagina e come orientare la sua lettura. Per approfondimenti si veda: J. Nielsen, *Designing Web Usability*, Macmillan Computer Publishing, 2000. Trad. it.: *Web Usability*, Apogeo, Milano, 2000; *Id.*, H. Loranger, *Prioritizing Web Usability*, Pearson Education Inc. Trad. it.: *Web Usability 2000. L’usabilità che conta*, Apogeo, Milano, 2006.

Ma affinché questo possa avvenire in modo estremamente attento e controllato, come la materia giuridico-amministrativa richiede, sarà necessario dapprima puntare sulla riqualificazione in senso “umanistica” e sulla formazione delle risorse umane: fattore imprescindibile per un utilizzo efficace e responsabile delle nuove tecnologie. Il rischio altrimenti è quello, come è stato già sottolineato, che «il grande ventre della burocrazia riesca a inglobare anche la tecnologia, e il suo gergo, aggiungendo così complicazione anziché produrre snellimento»⁸⁹.

5.2. La formazione “interrotta”

I documenti istituzionali che disciplinano le attività di informazione e comunicazione individuano nella formazione – anzi, nell’adeguatezza, nella qualità e nella costanza dei processi formativi (*lifelong learning*)⁹⁰ – il motore di un’effettiva modernizzazione della pubblica amministrazione. Dalla valorizzazione e professionalizzazione del capitale umano, dal trasferimento delle conoscenze e delle competenze necessarie al percorso di riforma e dallo sviluppo della motivazione del personale al cambiamento sembrano dipendere sempre più le prossime tappe del percorso di ammodernamento istituzionale, di riqualificazione dei servizi pubblici e di crescita dell’intero sistema economico nazionale⁹¹.

Dunque, piuttosto che nell’aumento della produttività nel senso materiale del termine, segni dell’avanzamento del percorso di innovazione organizzativa sono da rintracciarsi, secondo la gran parte degli studiosi⁹², nella valorizzazione della dimensione immateriale della produzione e nella cura per gli aspetti cognitivi e tecnologici dell’amministrare. Solo una formazione continua e un aggiornamento puntuale delle competenze lungo tutto l’arco professionale può consentire alle amministrazioni di affrontare le sfide dell’innovazione organizzativa.

⁸⁹ Lucarelli, *op. cit.*, p. 2.

⁹⁰ La Strategia Europa 2020, con cui è rinnovata la precedente Strategia di Lisbona 2010, assegna alla conoscenza, e dunque alla formazione, il ruolo di fattore imprescindibile e strategico di crescita per un’economia dell’Unione europea intelligente, sostenibile e solidale e quindi per una politica di coesione sociale.

⁹¹ Nella nuova direttiva del ministro per la Pubblica amministrazione e l’innovazione del 30 luglio 2010 sulla “Programmazione della formazione delle amministrazioni pubbliche” si legge infatti: «L’introduzione di sistemi di valutazione della performance delle strutture amministrative e del personale, così come la previsione di strumenti di valorizzazione del merito e di incentivazione dell’impegno dei dipendenti pubblici, sono strumenti finalizzati a ridurre il divario di efficienza che ancora separa il sistema pubblico dal settore privato e a migliorare la qualità dei servizi erogati. Il rilievo dei servizi pubblici infatti (si pensi all’istruzione, alla sanità, alla difesa, alla giustizia, all’assistenza ecc.) è tale che dalla loro qualità e disponibilità dipende il recupero complessivo di qualità e produttività del sistema economico e sociale del Paese».

⁹² Tra tutti, F.P. Cerase, *Amministrare: l’economia, la società. Ragioni, competenze, soggetti*, FrancoAngeli, Milano, 2006, pp. 43-96.

Nuove e più complesse conoscenze e competenze sono richieste alle organizzazioni post-moderne per la gestione strategica del cambiamento. Gli stessi processi di riorganizzazione istituzionale, discendenti dal decentramento e dal rafforzamento dei livelli locali di governo, necessitano del pieno coinvolgimento di tutto il personale e della sua idonea e continua riqualificazione professionale. Le modificazioni organizzative implicano passaggi repentini e imprevedibili da conoscenze, comportamenti e abitudini inadeguate ai nuovi contesti istituzionali e operativi a saperi e skill rispondenti a precisi standard di rendimento lavorativo ed essenziali allo svolgimento dei compiti previsti per la realizzazione di progetti.

Sappiamo come al precedente modello fordista, incentrato sulla razionalizzazione e sul rigido controllo del processo produttivo, sulla netta individuazione e attribuzione di qualifiche funzionali e relative mansioni, sulla pianificazione sequenziale e rigida delle attività, si venga a sostituire con il post-fordismo un'organizzazione del lavoro "per progetti e competenze" che assurge a «prassi gestionale delle risorse umane in linea con la nuova centralità acquisita nelle organizzazioni dagli attori e dalle loro logiche d'azione»⁹³. La gestione delle risorse umane piuttosto che essere decisa sulla base di dichiarazioni formali di titoli e di esperienze pregresse viene a dipendere sempre più dalla valutazione delle competenze e delle performance realmente dimostrate dai soggetti nel perseguimento dei fini strategici dell'organizzazione.

La direttiva del ministro per la Funzione pubblica Franco Frattini del 13 dicembre 2001 sulla "Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni" aveva richiamato i responsabili della gestione del personale e della formazione delle risorse umane ad assumere annualmente il compito di una programmazione e pianificazione delle attività formative sulla base dell'analisi dei fabbisogni formativi, in coerenza con la missione istituzionale delle varie amministrazioni e compatibilmente con la domanda emergente di nuove e maggiori conoscenze e competenze nella società civile. Al fine di prevenire il cosiddetto "dinamismo molecolare" e di ottenere il coinvolgimento attivo nella modernizzazione del sistema di tutti coloro che vi operano, ciascun dipendente pubblico veniva individuato come destinatario di attività formative, in misura superiore rispetto ai precedenti livelli percentuali di investimento in formazione sul monte retributivo; più specificamente, doveva essere garantito un numero minimo di ore di formazione per ogni ad-

⁹³ Per approfondimenti sul nuovo modello di "amministrazione per progetti e competenze", si veda F. Consoli, L. Benadusi, *L'emergenza della metodologia delle competenze nel pensiero teorico e pratico manageriale* in «Osservatorio ISFOL», 5-6, 1999.

detto sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi. In virtù della contrattazione l'investimento annuo in formazione verrà fissato poi all'1% del monte retributivo.

Negli anni a venire – come dimostrano i rapporti annuali sulla formazione nella pubblica amministrazione⁹⁴ – è possibile in effetti registrare una crescita costante della spesa per formazione; fino all'inversione di tendenza segnalata dal XIV *Rapporto annuale sulla formazione nella pubblica amministrazione*.

In seguito all'introduzione delle misure anticrisi previste dal fin troppo noto patto di stabilità, vengono ridotti gli interventi formativi e le ore dedicate alla formazione. Il decreto legge 78 del 2010 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito in legge 122 del 2010 – legge finanziaria del 2010, “legge di stabilità” –, stabilisce per le amministrazioni pubbliche la riduzione del finanziamento dedicato alla formazione del 50% rispetto a quello impiegato nel 2009 (articolo 6, comma 13).

La direttiva 10 del 30 luglio 2010 sulla “Programmazione della formazione nelle amministrazioni pubbliche” emanata dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, intervenendo nell'ambito della strategia di riforma prevista dalle “Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione – Piano industriale” del 28 maggio 2008”, ribadisce tuttavia la centralità e il ruolo strategico delle «politiche di valorizzazione del capitale umano e di gestione della conoscenza, la cui efficacia all'interno di ogni sistema organizzativo dipende in misura determinante dalla quantità e soprattutto dalla qualità delle risorse allocate per la formazione». In tale direzione, il Ministero, in quanto organo di indirizzo, coordinamento e programmazione in materia di formazione, aggiornamento professionale e sviluppo del personale delle pubbliche amministrazioni, si impegna a fornire alle amministrazioni indicazioni utili per un efficiente ed efficace utilizzo delle risorse disponibili. Nonostante le ristrettezze economiche, nelle intenzioni del governo, la qualità

⁹⁴ Il Rapporto viene realizzato ogni anno dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, in collaborazione con il Formez, il Gruppo di lavoro tecnico delle regioni e delle province autonome, l'Istituto Guglielmo Tagliacarne delle Camere di Commercio e con il coordinamento dell'Ufficio per la Formazione del personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Funzione pubblica. Oggetto è la formazione effettuata nei diversi livelli di governo (Stato centrale, Regioni, Province, Comuni, Camere di commercio). Nel 2010 sono state censite in totale 51.700 attività formative, 524.000 partecipazioni su circa 800.000 dipendenti delle amministrazioni pubbliche (tra queste tutte le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Camere di commercio e campioni ampiamenti significativi di Province e Comuni). Le aree tematiche prevalenti degli interventi formativi sono risultate: la giuridico-normativa, la tecnico-specialistica e quella informatica-telematica, in ordine diverso nei vari comparti. Ovviamente al numero elevato di dipendenti coinvolti in attività formative, di ore e di risorse finanziarie destinate alla formazione, non sempre corrisponde un'effettiva trasmissione alla struttura del *know how* acquisito e non sempre gli interventi formativi hanno riguardato saperi realmente spendibili all'interno della struttura.

della formazione, «dimensione fondamentale e costante del lavoro e strumento essenziale nella gestione delle risorse umane», deve essere comunque garantita⁹⁵.

Una soluzione per far fronte alla scarsa disponibilità di risorse economiche viene individuata nella riduzione degli incarichi esterni e nel ricorso esclusivo alla Scuola superiore della pubblica amministrazione per lo svolgimento di attività di formazione: sia esse in presenza sia in modalità *e-learning*. Un chiaro passo indietro rispetto alla *governance della conoscenza* fondata sulle sinergie tra governo, università e imprese e sul superamento della posizione tradizionalmente autoreferenziale in nome dell'assunzione di un modello cooperativo pubblico-privato.

Dal breve profilo qui delineato delle recenti politiche formative, è possibile intuire come anche per ciò che riguarda il percorso formativo sulla semplificazione del linguaggio amministrativo si stia verificando negli ultimi anni una fase di stallo che rischia di vanificare i risultati ottenuti in un quindicennio di direttive e circolari, di guide e manuali, di corsi e laboratori, di convegni e giornate studio, di scritture e riscritture: soprattutto in termini di nuova sensibilizzazione al tema, di riqualificazione professionale e – sebbene vi sia ancora tanto da fare – in termini di “sburocratizzazione” del linguaggio delle amministrazioni pubbliche.

Sono numerose le testimonianze che è stato possibile raccogliere all'interno della ricerca empirica condotta in questo studio sulla significatività delle esperienze formative. A tal proposito si rimanda a ciò che scrivono, riguardo alla partecipazione ad un percorso formativo in scrittura amministrativa, alcuni nostri testimoni privilegiati nei loro “resoconti formativi”:

«Alla fine di questo lavoro posso dire che l'atteggiamento nei confronti della comunicazione scritta è cambiato, adesso quando devo scrivere un testo mi pongo sempre più la domanda: chi è il destinatario della comunicazione e, soprattutto, è abbastanza chiaro quello che intendo dire?» (CP, res. 1).

⁹⁵ Il diritto allo studio dei lavoratori è garantito dall'art. 10 della legge 300/70 (Statuto dei lavoratori). Recita l'articolo: «I lavoratori studenti, iscritti e frequentanti corsi regolari di studio in scuole di istruzione primaria, secondaria e di qualificazione professionale, statali, pareggiate o legalmente riconosciute o comunque abilitate al rilascio di titoli di studio legali, hanno diritto a turni di lavoro che agevolino la frequenza ai corsi e la preparazione agli esami e non sono obbligati a prestazioni di lavoro straordinario o durante i riposi settimanali. I lavoratori studenti, compresi quelli universitari, che devono sostenere prove di esame, hanno diritto a fruire di permessi giornalieri retribuiti [...]».

La contrattazione collettiva prevede la concessione di un numero di ore retribuite (normalmente 150) nell'arco temporale di tre anni a favore di lavoratori che intendono frequentare corsi di studio istituiti presso strutture pubbliche o comunque legalmente riconosciute. Il diritto alla formazione e alla riqualificazione è ribadito inoltre dalla legge n. 53 del 2000: ogni lavoratore ha diritto ad ottenere la sospensione del rapporto di lavoro per poter conseguire un titolo di studio (art. 5) e a proseguire i percorsi di formazione professionale per tutto l'arco della vita per accrescere le proprie competenze professionali (art. 6).

«In un primo momento mi sentivo in qualche modo colpito nella mia competenza e professionalità in quanto ritenevo e ritengo che compito importante e forse il più importante di un dirigente sia il saper motivare, spiegare, comunicare sia ai collaboratori che agli esterni [...]. Le lezioni si sono rilevate immediatamente assai interessanti sotto molteplici aspetti. Alcune lezioni mi permettevano di inquadrare teoricamente problemi che avevo più volte incontrato nell'attività professionale e di dipendente di una amministrazione pubblica. Altre fornivano strumenti di lavoro e conoscenze linguistiche che mi mettevano in grado di sostenere alcune mie convinzioni che avevo maturato nelle diverse direzioni a cui, successivamente, negli anni ero stato preposto. Altre ancora inquadravano in modo preciso e fornivano concetti in cui mi ero imbattuto e che non ero stato in grado di analizzare ed inquadrare coscientemente» (CP, res. 4).

«Per me, dipendente comunale, il percorso previsto [l'autore si riferisce in particolare al tirocinio formativo] avrebbe portato, nella più ottimistica delle ipotesi, alla riscrittura di alcuni testi, ordinanze o comunicazioni, la cui adozione, viste le inevitabili resistenze burocratiche sarebbe stata quantomeno improbabile [...] Per me, con l'inizio del percorso didattico del master, un risveglio brusco ma benvenuto, seguito da un breve stato confusionale (un po' disarmante capire d'essere parte del problema comunicazione pubblica) ma poi subito, la certezza: la comprensione dei testi amministrativi è un reale problema, almeno io, li renderò più semplici» (CP, res. 2).

La formazione è senz'altro lo strumento fondamentale per la prosecuzione del percorso di riforma linguistica della pubblica amministrazione. Essa agisce, come dimostrano le testimonianze qui brevemente richiamate, sia in direzione del rafforzamento della sensibilità istituzionale rispetto al diritto di ogni cittadino alla comprensione, sia della diffusione capillare della cultura del servizio, incentrata sul mutamento di prospettiva dal testo orientato sull'autore al testo orientato sul destinatario, e sia, naturalmente, dello sviluppo effettivo delle conoscenze e delle competenze tecniche necessarie a una comunicazione responsabile e democratica. Tra queste ultime: la capacità di riflettere e di mettere in discussione forme espressive tradizionali di tono inutilmente elevato; la conoscenza delle forme espressive più sintetiche, chiare e precise per esprimere concetti complessi; la capacità di individuare soluzioni preferibili ad altre nel raggiungere determinati destinatari e obiettivi; il saper distinguere tra veri tecnicismi e parole non comuni che non sono indispensabili; l'abilità nello scrivere testi adeguati alle esigenze interne dell'amministrazione ma soprattutto al destinatario; la padronanza dei contenuti da trattare e l'attitudine a non dare per scontato ciò che appare ovvio a se stessi⁹⁶. Per una corretta pianificazione di un testo nella scrittura professionale e in particolar modo in quella amministrativa occorre chiedersi pertanto innanzitutto *chi è il destinatario* (età, sesso, luogo di residenza, professione, titolo di studio, capacità linguistiche, abitudini di lettura, ecc.) e *quali contenuti devono essere trasmes-*

⁹⁶ M. Piemontese, *La semplificazione difficile, ma non impossibile, del linguaggio della pubblica amministrazione*, in http://www.unifg.it/dwn/urp/qdrni_sempl.pdf

si (evitando i rischi derivanti da una scarsa e inappropriata conoscenza degli argomenti oppure, viceversa, dall'eccessiva padronanza dell'argomento, che induce a ritenere note anche ai non esperti certe informazioni invece rilevanti). Occorre inoltre rendere esplicito *lo scopo della comunicazione*, disporre le informazioni secondo *il criterio della rilevanza* e della gerarchia (chiarendo da subito, secondo la regola delle 5W del giornalismo anglosassone, *who, what, when, where e why*) e rivedere e controllare il testo sottoponendolo ad analisi di leggibilità e comprensibilità (per esempio leggerlo assumendo il punto di vista del destinatario oppure semplicemente sottoporlo alla lettura di colleghi).

Nonostante siano stati messi a punto criteri oggettivi di leggibilità e di comprensibilità e strumenti di ausilio alla scrittura controllata, nonostante i corsi di formazione abbiano coinvolto un gran numero di dipendenti pubblici di diversi enti e livelli, gli interventi formativi intrapresi non si sono tradotti nella realtà organizzativa in un effettivo miglioramento della qualità dei testi. È mancata innanzitutto nella fase di progettazione formativa una seria attenzione ai bisogni formativi rinvenibili nei diversi contesti lavorativi e un'approfondita conoscenza dei problemi che quotidianamente gli attori amministrativi riscontrano nella scrittura. Non si possono addebitare – come troppo frequentemente e superficialmente accade – soltanto ai dipendenti pubblici, all'assenza di competenze comunicative, di spirito di servizio e di etica pubblica, la responsabilità dei problemi comunicativi che i testi presentano. È necessario calarsi nella realtà lavorativa per poter comprendere le origini e la reale natura di tali problemi.

I corsi inoltre non hanno coinvolto, com'è ovvio, la totalità dei dipendenti pubblici con mansioni di scrittura e non sono stati sostenuti con iniziative di autoformazione interne alle diverse realtà organizzative (solo in rarissimi casi sono sorti gruppi di lavoro sulla scrittura amministrativa interni agli enti). Né tantomeno hanno trovato realizzazione nel panorama nazionale l'istituzione, per esempio, di uffici appositi di semplificazione del linguaggio amministrativo, sul modello svedese.

In aderenza al principio secondo cui non esistono tecniche e strategie comunicative universalmente valide ma soltanto più adeguate secondo le concrete situazioni comunicative, riteniamo sia essenziale inoltre, a questo punto del nostro lavoro, presentare prima un breve profilo delle competenze linguistiche e comunicative della popolazione a cui tali testi sono destinati e a cui dunque devono essere adattati. Affinché la questione della semplificazione linguistica non venga intesa e fraintesa come «operazione semplicistica e po-

pulistica» che contribuisce ad «abbassare il livello culturale del nostro Paese»⁹⁷, occorre precisare che se le amministrazioni pubbliche sono chiamate a utilizzare un linguaggio vicino al repertorio linguistico comune alla cittadinanza per rispondere alla loro specifica funzione all'interno del sistema sociale, d'altro canto, alcune istituzioni, in particolare la scuola, e l'università e la ricerca pubblica, devono assumersi la responsabilità dell'aumento dei livelli culturali della popolazione.

Sebbene l'obiettivo principale della nostra ricerca sia quello di analizzare i limiti e le criticità rinvenibili sul versante della produzione dei testi amministrativi, il progetto di ricerca non può trascurare le criticità riscontrabili sul versante della ricezione e in generale imputabili ai bassi livelli culturali della popolazione destinataria dei testi pubblici; di cui recenti studi e ricerche offrono una conoscenza sistematica e approfondita.

*Il cittadino medio somiglia al tuo vicino di casa:
ti aspetta sulla porta, ti mostra (con tutta la sua frustrazione)
una bolletta, una multa, una convocazione ponendoti sempre la
stessa identica domanda ma a cui non sempre sai rispondere:
cosa devo fare? (CP, res. 2)*⁹⁸.

6. Leggibilità e comprensibilità dei testi amministrativi

Occorre innanzitutto premettere che non esistono testi chiari in assoluto discendenti da regole di scrittura in grado di assicurare all'autore la certezza di farsi capire e al lettore quella di capire⁹⁹. Abbiamo fin qui parlato di criteri, indicazioni e suggerimenti lessicali, sintattici, logici, stilistici, grafici e tipografici per una scrittura controllata; sperimentati e validati "sul campo" nel corso di ricerche e attività formative ma che devono essere costantemente adattati alle diverse situazioni comunicative.

La qualità di un testo non è definibile in astratto ma è sempre relativa ai contenuti che con l'atto comunicativo si intende veicolare (dimensione semantica), agli obiettivi che devono essere perseguiti (dimensione pragmatica) e ai suoi destinatari reali o supposti (dimensione sociolinguistica). In particolare, in riferimento a questo ultimo punto, la valutazione della leggibilità e della comprensibilità dei testi amministrativi non può prescindere dall'analisi delle caratteristiche linguistiche e testuali di un testo in relazione alle esigenze e alle attese del pubblico che si intende raggiungere e alle conoscenze e competenze comunicative

⁹⁷ Fioritto, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, cit., p. 46.

⁹⁸ Citazione tratta da uno dei resoconti formativi analizzati nell'ultimo capitolo.

⁹⁹ Piemontese, *Capire e farsi capire*, cit.

presunte in possesso del destinatario: su di esse devono infatti essere “calibrati” e “tarati” contenuti e strumenti della comunicazione.

Tra i destinatari dei testi amministrativi si è già distinto tra destinatari interni (il personale delle pubbliche amministrazioni), “intermediari” nel rapporto tra pubbliche amministrazioni e cittadini (avvocati, commercialisti, geometri, notai, sindacati, patronati, ecc.) e destinatari esterni (cittadini); quindi, tra “addetti ai lavori”, interni o esterni, che possiedono maggiori conoscenze sul funzionamento dell’ente, sui procedimenti e sulle procedure amministrative e sulle norme, nonché precise competenze tecnico-giuridiche, e “non addetti ai lavori” con conoscenze e competenze al contrario parziali, ristrette o davvero scarse. Rispetto a tale distinzione è già possibile operare una diversificazione tra testi di rilievo pubblico rivolti prevalentemente all’una o all’altra tipologia di destinatario.

Non sempre nella prassi comunicativa pubblica si presta attenzione a questa prima distinzione: talvolta, come si vedrà, il medesimo documento viene utilizzato indistintamente e per la comunicazione interna e per quella esterna; così il cittadino si trova di fronte a testi in cui molti riferimenti rimangono impliciti e, al contrario, una sovrabbondanza di informazioni rilevanti esclusivamente per l’ente¹⁰⁰ finiscono per disorientarlo – rendendo assai faticosa l’operazione di selezione delle informazioni più importanti che lo riguardano e gli occorrono realmente.

Tuttavia, in relazione alla comunicazione esterna occorre distinguere anche tra comunicazioni rivolte a cittadini singoli, a determinate categorie di cittadini e alla generalità dei cittadini. È soprattutto in quest’ultimo caso – di fronte a un pubblico di riferimento composto ed eterogeneo per condizioni economiche, sociali e culturali, e dunque anche per disponibilità a informarsi e a essere informato, per conoscenze già in possesso, per familiarità con i temi trattati e per competenze comunicative – che il compito della produzione dei messaggi diventa maggiormente complicato in termini di attenzione e orientamento alle competenze comunicative e alle attese ed esigenze informative del cosiddetto “destinatario medio”: non è affatto semplice, infatti, definire quali siano le informazioni e le capacità di comprensione di un ideale cittadino medio; esistendo fondamentalmente soltanto cittadini diversi tra loro per livelli d’istruzione, competenze alfabetiche, cultura, formazione, occupazione, interessi, ecc.¹⁰¹

¹⁰⁰ Si pensi ai riferimenti presenti nell’oggetto di una lettera – che dovrebbe offrire la sintesi delle informazioni principali per il destinatario – all’archiviazione dei vari documenti pregressi e agli estremi normativi.

¹⁰¹ Non ci avventureremo nella problematica definizione di “cittadino medio”: se un cittadino medio esiste, questo è per noi quello che risulta in possesso di un livello d’istruzione medio. Piuttosto che al cittadino medio, nella testualità rivolta alla generalità della popolazione, occorre prestare attenzione, come sottolinea-

Per una progettazione accurata ed efficace dell'azione comunicativa, incentrata fondamentalmente sulla definizione degli obiettivi che si intendono perseguire, dei contenuti da veicolare e dei destinatari da raggiungere, diventa pertanto essenziale condurre studi e ricerche preliminari sul destinatario. A tal fine gli operatori potranno scegliere tra una vasta gamma di strumenti di rilevazione: dalla conduzione di sondaggi atti ad acquisire i livelli di padronanza e di consapevolezza che i possibili destinatari hanno maturato sul tema e gli atteggiamenti e le sensibilità diffuse attorno a questo, alla consultazione sistematica di rubriche, forum dedicati a temi di interesse comune e resoconti di gruppi di discussione e di lavoro; dalle tecniche di consultazione e di ascolto interattivo (*focus group*, camminate di quartiere, ricerca azione partecipata, giurie dei cittadini, ecc.), ai nuovi strumenti partecipativi e di coinvolgimento nelle politiche pubbliche di *stakeholders* e cittadini. Una delle fasi principali di un piano di comunicazione consiste infatti nell'individuazione del target di riferimento, dei destinatari dei prodotti comunicativi, dal punto di vista quantitativo e qualitativo: in modo che ad essi possano essere adattati contenuti, toni, scelte testuali e grafiche.

Le pubbliche amministrazioni nel redigere testi di interesse generale, o comunque di larga circolazione, non possono pertanto trascurare i dati statistici relativi ai livelli di istruzione e di formazione della popolazione a cui indistintamente si rivolgono.

Dai dati Istat 2011 sulla popolazione residente di 15 anni e oltre, sappiamo che l'11,2% dei cittadini ha conseguito una laurea, un diploma universitario o un dottorato, il 28,8% un diploma di scuola secondaria superiore, il 5,7% una qualifica professionale, il 31,9% la licenza media e il 22,5% la licenza elementare o nessun titolo¹⁰².

L'indice di leggibilità Gulpease, di seguito riportato, consente una misurazione della leggibilità dei testi e di ottenere indicazioni sulla loro comprensibilità tenendo conto dei diversi gradi di scolarizzazione del lettore.

L'indice è stato formulato dal Gulp (Gruppo universitario linguistico pedagogico dell'Istituto di Filosofia dell'Università "La Sapienza" di Roma) nel 1982 e rielaborato nella sua versione informatizzata da Eulogos (disponibile in: <http://www.eulogos.net/it/censor/default.htm>). L'indice Gulpease considera tre variabili linguistiche: la lunghezza della parola e-

to dalla direttiva sulla semplificazione del linguaggio amministrativo dell'8 maggio 2002, al «lettore meno istruito», spesso indicato con l'espressione idealtipica "la casalinga di Voghera". Nell'indagine nazionale condotta dal Servizio opinione della Rai nel 1966 sulla comprensibilità di termini dell'attualità politica (referendum, scrutinio, ecc.), le casalinghe di Voghera (in provincia di Pavia) dimostrarono il più basso tasso di comprensibilità. Da allora con tale espressione, naturalmente a connotazione fortemente nazionale-popolare, si indica genericamente quella fascia della popolazione di estrazione sociale "piccolo borghese", con un basso livello di istruzione e impegnata in attività lavorative umili.

¹⁰² Tavola 4, *Popolazione residente di 15 anni e oltre per titolo di studio, classe di età e sesso*, Anno 2010, in <http://www.istat.it/it/archivio/17290>

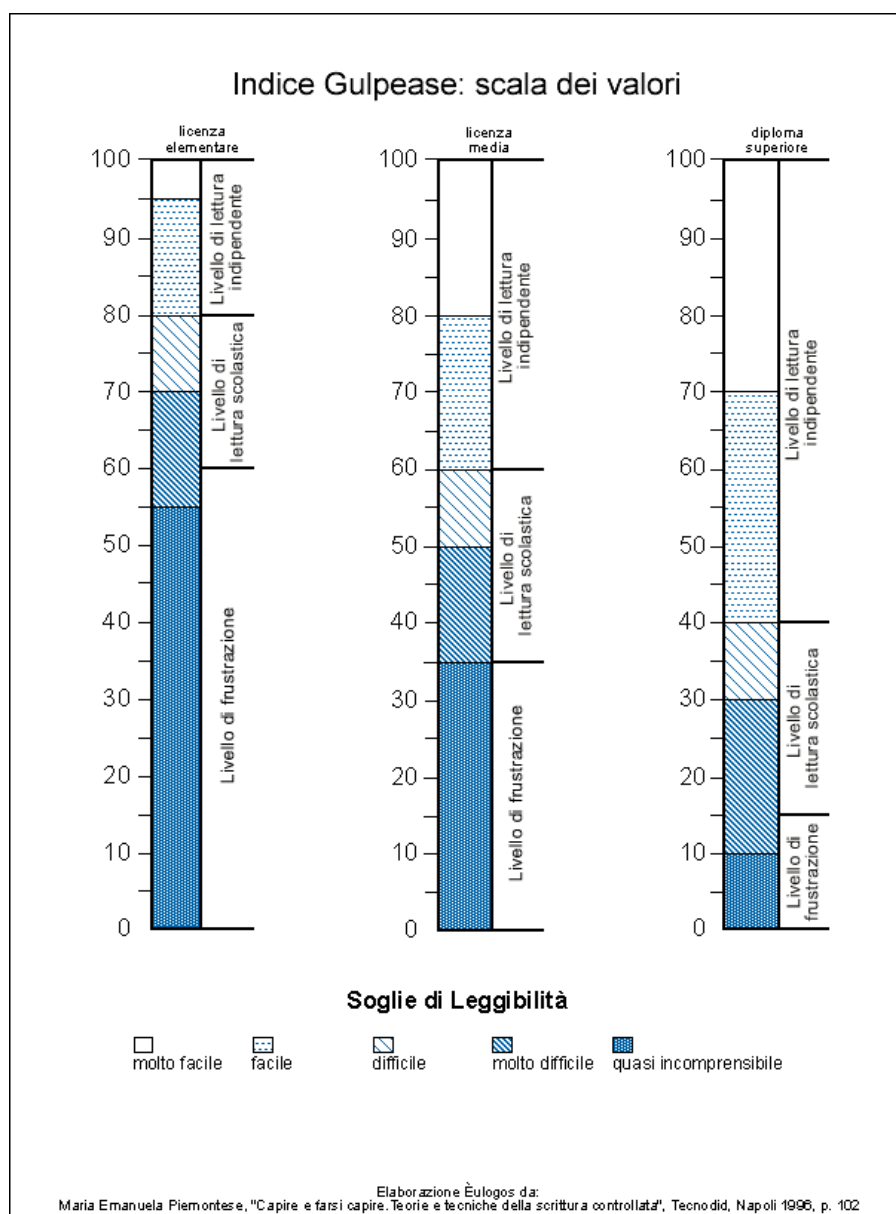
spresa dalla media del numero di lettere, la lunghezza della frase espressa dal numero medio di parole per frase e il numero delle frasi che compongono un testo. La formula dell'indice è: $89 - (Lp / 10) + (3 \times Fr)$. I ricercatori, attraverso una serie di test, hanno verificato la leggibilità di diversi corpora di testi da parte di tre tipi di lettore distinti per livello di istruzione. Le parole lunghe sono spesso nominalizzazioni astratte e i paragrafi lunghi sono generalmente ricchi di subordinate; le une come gli altri producono l'effetto di rendere più difficile la lettura e la comprensione da parte del lettore a cui è richiesto un grosso impegno in termini di tempo e di concentrazione mentale.

Utilizzando una scala interpretativa che, mettendo in relazione i valori ottenuti dalla formula con il grado di scolarizzazione del lettore, va da 100 (leggibilità massima) a 0 (leggibilità minima), ne risulta che solo se l'indice è compreso tra 80 e 100 il testo risulta leggibile autonomamente da chi è in possesso dell'istruzione elementare, se compreso tra 60 e 100 da coloro che hanno ottenuto la licenza media e se compreso tra 40 e 100 da chi ha un'istruzione superiore. Sulla base di tale scala sono stati messi a punto dei software, quali Auto-Gulp e Eulogos Sli (Sistema lessicale integrato), in grado di offrire una misurazione statistica e automatica della leggibilità espressa in soglie: *molto facile, facile, difficile, molto difficile, quasi incomprensibile*. La leggibilità è rapportata a tre tipi di destinatari: coloro che hanno la licenza elementare, coloro che sono in possesso della licenza media e persone con un diploma superiore.

Si tratta ovviamente di un modello matematico di leggibilità che richiede di essere integrato con analisi qualitative della comprensibilità di un testo. Sono infatti necessari test di comprensibilità con un campione rappresentativo dei destinatari reali per conoscere gli effettivi livelli di comprensione dei diversi target di utenti. Come si vedrà, la lunghezza delle parole e delle frasi è comunque un primo segnale, sebbene solo statistico e ancora superficiale, del grado di complessità di un testo scritto. L'incrocio tra parametri linguistici e livelli socio-culturali fornisce utili indicazioni sui livelli di fruizione del testo in una determinata platea di riferimento¹⁰³.

¹⁰³ Cfr. P. Lucisano, M.E. Piemontese, *Gulpease: una formula per la predizione della difficoltà dei testi in lingua italiana*, in «Scuola e città», XXXIX, 3, 1988, pp. 110-124. P. Lucisano, *Misurare le parole*, Kepos, Roma, 1993.

Figura 2. Indice Gulpease



Fonte: Èulogos (<http://www.eulogos.net/it/censor/default.htm>); elaborazione da M.E. Piemontese, *Capire e farsi capire. Teorie e tecniche di scrittura controllata*, Tecnodid, Napoli, 1996, p. 102.

Utilizzando l'indice, è stato notato come la gran parte dei testi amministrativi, in una scala che va da 1/leggibilità minima a 100/leggibilità massima, non raggiunge un indice di leggibilità pari a 50 (anche per la natura tecnico-giuridica dei testi). Ciò vuol dire che questi ultimi risultano, generalmente, «molto difficili» per chi ha una licenza media (31,9%), i quali riescono a leggere più facilmente testi con un indice di leggibilità superiore a 60, e «quasi incomprensibili» per coloro che hanno appena la licenza elementare o nessun titolo di studio (22,5%), i quali riescono a leggere più facilmente testi con un indice di leggibilità superiore a 80. Per i primi il tipo di lettura sarà «scolastico» e invece per i secondi «frustrante»:

in entrambi i casi i soggetti non risultano in grado di comprendere autonomamente un testo amministrativo senza l'intervento di un mediatore. Nell'Appendice I si sottopongono alcuni testi a analisi di leggibilità.

Figura 3. Livelli di lettura – Indice Gulpease

Indice Gulpease	Licenza elementare	Licenza media	Diploma superiore
fino a 5	quasi incomprensibile	quasi incomprensibile	quasi incomprensibile
da 6 a 10	quasi incomprensibile	quasi incomprensibile	quasi incomprensibile
da 11 a 15	quasi incomprensibile	quasi incomprensibile	molto difficile
da 16 a 20	quasi incomprensibile	quasi incomprensibile	molto difficile
da 21 a 25	quasi incomprensibile	quasi incomprensibile	molto difficile
da 26 a 30	quasi incomprensibile	quasi incomprensibile	molto difficile
da 31 a 35	quasi incomprensibile	quasi incomprensibile	difficile
da 36 a 40	quasi incomprensibile	molto difficile	difficile
da 41 a 45	quasi incomprensibile	molto difficile	facile
da 46 a 50	quasi incomprensibile	molto difficile	facile
da 51 a 55	quasi incomprensibile	difficile	facile
da 56 a 60	molto difficile	difficile	facile
da 61 a 65	molto difficile	facile	facile
da 66 a 70	molto difficile	facile	facile
da 71 a 75	difficile	facile	facile
da 76 a 80	difficile	facile	molto facile
da 81 a 85	facile	molto facile	molto facile
da 86 a 90	facile	molto facile	molto facile
da 91 a 95	facile	molto facile	molto facile
da 96 a 100	molto facile	molto facile	molto facile

Fonte: Èulogos - Censor (www.eulogos.net/it/censor/default.htm)

Dunque, già a partire dai dati Istat sui livelli d'istruzione della popolazione e considerando l'acquisizione del diploma superiore come soglia minima di competenze necessarie per poter partecipare alla moderna società della conoscenza (criterio adottato dal Miur in accordo con le definizioni Ocse), si potrebbe concludere che almeno il 54,4% della popolazione italiana incontra seri ostacoli nella comprensione di un testo amministrativo.

Un confronto del lessico utilizzato nei testi amministrativi con il Vocabolario di base della lingua italiana (VdB) consente di supportare la valutazione delle caratteristiche morfosin-

tattiche del testo (lunghezza delle parole e delle frasi) su cui si basano gli indici di leggibilità con una valutazione degli aspetti lessicali. Un'alta percentuale di parole che non rientrano nel vocabolario di base indica naturalmente una maggiore complessità semantica del testo.

Per valutare la conformità di un testo al vocabolario di base è possibile avvalersi del sistema automatico Censor di Èulogos: è sufficiente inviare un messaggio di posta elettronica con il testo in allegato (fino a 32 Kb) per ottenere un prospetto statistico contenente l'indice di leggibilità e la percentuale delle parole comuni rispetto al totale delle parole.

6.1. Alcuni indicatori culturali

Ad integrazione dei dati Istat riportati, il Rapporto annuale *Education at a Glance 2012* dell'Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) sui rendimenti dell'istruzione e sulle risorse umane e finanziarie impiegate nei Paesi aderenti, attesta come l'Italia si situi al penultimo posto per la *spesa pubblica destinata all'istruzione*: precisamente il 9% contro la spesa media Ocse del 13% (vicina a Grecia, Lussemburgo e Messico). Gli investimenti italiani per la scuola materna ed elementare risultano tra i più elevati mentre quelli per l'università tra i più bassi: 9.561 dollari contro una media di 13.719.

Nonostante l'aumento rispetto agli anni passati, la *percentuale dei laureati*, stimata attorno al 15% della popolazione, si situa ancora molto al di sotto della media Ocse pari al 31% (e della media Ue pari al 28%). Sono aumentati i tassi di accesso all'istruzione universitaria, soprattutto per effetto dell'introduzione nei primi anni del 2000 dei diplomi universitari, ma i tassi di completamento degli studi universitari sono ancora inferiori alla media Ocse. Il dato, com'è ovvio, scende notevolmente, al 9%, se si guarda alla fascia dei giovani tra i 25 e i 34 anni provenienti da contesti familiari privati¹⁰⁴: confermando il circolo vizioso che viene a determinarsi tra insuccesso scolastico e bassa condizione sociale della famiglia di appartenenza¹⁰⁵.

Se, in linea con la rilevanza assunta dall'istruzione e dalla formazione nella Strategia di Lisbona, altri Paesi hanno posto al centro dell'agenda delle loro politiche governative preci-

¹⁰⁴ Oecd, *Education at a Glance 2012*, Oecd Publishing, Paris, September 2012.

¹⁰⁵ Analogamente anche i dati Eurostat relativi al 2011, ricavabili dall'*Indagine sulla forza lavoro* pubblicata nel 2012, consentono di rilevare come l'Italia si collochi all'ultimo posto tra i 27 Stati membri Ue per la percentuale di laureati nella fascia di età tra i 30 e i 34 anni che hanno conseguito il titolo di studio universitario: solo il 23,3% rispetto alla media europea del 34,6% e al 40,6% della Spagna, al 43,4% della Francia e al 45,8% della Gran Bretagna. Rispetto agli obiettivi in tema di istruzione e formazione che l'Europa fissa per il 2020 (*Strategia europea 2020*), l'Italia rivela di trovarsi in grave ritardo: non soltanto circa il numero di laureati, che dal 34,6% della media Ue dovrebbe essere portato nel 2020 almeno al 40%, ma anche circa la riduzione dell'*abbandono scolastico* che l'Europa fissa al di sotto del 10% mentre l'Ue attualmente è al 13,5% e l'Italia al 18,2%.

se azioni di contrasto alla *sperquazione* tra “ricchi e poveri” nell’accesso al “capitale culturale” e nel completamento dei cicli scolastici, ciò non pare essere ancora avvenuto nel nostro Paese. In Italia – come in Turchia, Portogallo e Usa – i ragazzi provenienti dalle famiglie di più modesta condizione rilevano basse percentuali di accesso all’istruzione superiore: meno del 20%. E altrettanto allarmanti risultano i dati sulla dispersione scolastica: riguardo alla fascia di età dei giovani compresa tra i 15 e i 29 anni, più di un giovane su cinque non si colloca né nel sistema educativo e né in quello lavorativo¹⁰⁶.

I dati Istat che abbiamo riportato nel precedente paragrafo ci offrono soltanto una descrizione dei diversi livelli di apprendimento formale come indicatori del potenziale in termini di capitale umano; non ci forniscono informazioni invece sulle competenze alfabetiche e comunicative della popolazione realmente acquisite.

Un fenomeno che non emerge dai dati fin qui richiamati¹⁰⁷, e invece particolarmente rilevante ai fini della nostra ricerca, è inoltre quello del cosiddetto *analfabetismo funzionale*. Accanto all’*analfabetismo di ritorno*, per cui, in alcuni casi, nonostante una conoscenza base di lettura e scrittura, si manifesta comunque in termini quasi fisiologici una tendenza regressiva verso una condizione originaria di analfabetismo¹⁰⁸, nella letteratura specializzata si indica con l’espressione “analfabetismo funzionale” l’incapacità di utilizzare, in senso tecnico-pratico, le abilità di base per poter esprimere il proprio diritto di cittadinanza: individui, in possesso di competenze minime di scrittura e lettura, non risultano tuttavia in grado di produrre, comprendere e utilizzare efficacemente messaggi scritti¹⁰⁹.

La stessa definizione tradizionale di “analfabetismo” come “capacità di leggere, scrivere e far di conto” – considerata dall’Istat fino al censimento del 1951 – è stata nel tempo rivista sulla base di “competenze intermedie” determinate non tanto dall’assenza di istruzione quanto dal mancato esercizio di tali competenze. A questo proposito già negli anni Cinquanta l’Unesco indicava come “analfabeta” colui che «non sa né leggere né scrivere, capendolo, un brano semplice in rapporto con la vita giornaliera».

¹⁰⁶ Oecd, *Education at a Glance 2012*, Oecd Publishing, Paris, September 2012.

¹⁰⁷ L’Istat negli ultimi anni non distingue tra senza titolo di studio e coloro che sono in possesso di licenza elementare.

¹⁰⁸ In tal senso dunque coloro che hanno frequentato soltanto la scuola dell’obbligo sarebbero maggiormente esposti a tali tendenze alfabetiche degenerative. Ma a questa percentuale andrebbe sommata l’altra relativa all’analfabetismo funzionale.

¹⁰⁹ De Mauro ha proposto una classificazione delle varie forme di analfabetismo: *analfabeti primari strumentali*, che non hanno mai imparato a leggere e scrivere; *analfabeti di ritorno strumentali*, che, seppure scolarizzati, hanno disimparato totalmente a leggere e scrivere; *analfabeti funzionali*, capaci di leggere uno scritto e di apporre la propria firma ma incapaci di utilizzare pienamente la lingua scritta nelle varie situazioni. Cfr. T. De Mauro, *Idee per il governo. La Scuola*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

Anche l'indagine "Aspetti della vita quotidiana", condotta annualmente dall'Istat nell'ambito delle "Indagini multiscopo sulle famiglie", fornisce alcuni dati preoccupanti sulla situazione culturale del nostro Paese. Riguardo alle *abitudini di lettura*, per esempio, in riferimento al 2009¹¹⁰ la media nazionale di coloro che dichiarano di aver letto almeno un libro negli ultimi 12 mesi è del 45,1% (in Sicilia il 31,5%); la media nazionale di coloro che dichiarano di leggere quotidiani almeno una volta a settimana negli ultimi 12 mesi è del 56,2% (in Basilicata il 41,2%).

Stante ai dati di una ricerca sul sistema scuola-società condotta nel 2005 dall'Unla (Unione nazionale per la lotta contro l'analfabetismo)¹¹¹ – sulla base dei dati Istat 2001 ma utilizzando una definizione di analfabetismo più ampia di quella dell'Istat –, in Italia gli analfabeti non corrisponderebbero al 6,8% della popolazione (dunque 782.342 cittadini secondo quanto attestano i dati Istat 2001), bensì al 36,52% (circa 20 milioni). Tra gli analfabeti vengono inclusi infatti, oltre agli "analfabeti totali" e senza titolo di studio (per l'Unla il 12% della popolazione; circa 6 milioni di cittadini), coloro che, pur avendo conseguito la licenza elementare, non utilizzano le conoscenze e il repertorio linguistico acquisiti a scuola nella vita quotidiana e che sembrano esposti pertanto inevitabilmente a fenomeni di analfabetismo di ritorno: che comporterebbe, secondo gli studi dell'Unla, il regresso al titolo di studio inferiore quando il sapere e le competenze apprese a tale livello non siano state esercitate in modo opportuno per cinque anni (cosiddetto "rischio alfabetico verticale" che riguarderebbe coloro che si trovano in condizioni di "semi-analfabetismo").

L'ex ministro della Pubblica istruzione Tullio De Mauro ha recentemente presentato dati allarmanti sul ritardo del nostro Paese in materia di istruzione e formazione, sull'analfabetismo e sui *livelli di incultura della popolazione adulta*¹¹². Se da una parte è vero che la lingua italiana, la quale fino al 1951 era sconosciuta ai due terzi della popolazione, risulta alla fine del secolo parlata dal 95% degli italiani, d'altra parte non si può sottovalutare il dato preoccupante secondo cui soltanto il 29% della popolazione adulta italiana, secondo

¹¹⁰ Istat, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il paese in cui viviamo*, Roma, 2010. Si riprendono i dati relativi al 2009, nonostante siano state pubblicate le tavole relative anche al 2011 su "Cultura, socialità e tempo libero", in quanto in riferimento al 2009 l'Istat fornisce dati specifici sulla lettura.

¹¹¹ Avveduto S. (a cura di), *La croce del sud. Arretratezza e squilibri educativi nell'Italia di oggi*, Università di Castel Sant'Angelo, Unla, Roma, 2005.

¹¹² I dati sono stati presentati da De Mauro nell'intervista curata dal giornalista Francesco Ermani e pubblicata in T. De Mauro, *La cultura degli italiani*, Laterza, Roma-Bari, 2010 (1^a ed. 2004).

quanto emerge da un'indagine internazionale¹¹³, possiede gli strumenti minimi indispensabili per padroneggiare l'uso della lingua nazionale.

L'indagine si concentra sulla valutazione delle *capacità di scrittura, lettura e comprensione e calcolo* esibite dagli interpellati in relazione a questionari graduati. E i risultati confermano la presenza di fenomeni “fisiologici” di regressione alfabetica in età adulta. Stante a questa prima indagine internazionale ripresa da De Mauro¹¹⁴, i tre quarti della popolazione italiana incontrano difficoltà nella comprensione di un testo scritto che riguardi fatti collettivi e quotidiani: un 5% degli adulti con un'età compresa tra i 14 e i 65 anni non riesce addirittura a distinguere una lettera da un'altra o una cifra da un'altra (analfabetismo totale); un 33% riesce a leggere con difficoltà scritte semplici e si dimostra capace di fare un'addizione ma non una moltiplicazione (semi-analfabetismo); un 33% è in una condizione leggermente migliore ma comunque “a rischio di analfabetismo”: si tratta di coloro che riescono a leggere un testo ma, laddove le frasi si complicano, non si rivelano capaci di comprenderne correttamente i contenuti. In sintesi, quasi 2 milioni di italiani adulti sono analfabeti totali, quasi 15 milioni semi-analfabeti, e 15 milioni a rischio di analfabetismo: in totale 32 milioni di italiani dispongono di inadeguate capacità per orientarsi nella società.

Oggetto specifico della seconda indagine internazionale citata da De Mauro¹¹⁵ è invece il *letteratismo*, ossia la “competenza alfabetica funzionale” (definita come l'insieme delle conoscenze e delle abilità necessarie per comprendere e trattare informazioni ricavate da testi,

¹¹³ Si tratta della seconda indagine *International adult literacy studies* (Sials) dell'Ocse condotta in Italia dal Cede (Centro europeo dell'educazione) nel 1996. Cfr. V. Gallina, a cura di, *La competenza alfabetica in Italia. Una ricerca sulla cultura della popolazione*, Cede, FrancoAngeli, Milano, 2000.

¹¹⁴ La ricerca *International adult literacy studies* fu promossa dall'Oecd (*Organisation for economic co-operation and development*) a partire dal 1992 in relazione alle politiche di sostegno allo sviluppo economico e alla coesione sociale particolarmente a rischio in paesi dove le competenze alfabetiche sono più fragili. La ricerca è svolta in tre edizioni (1994, 1996, 1998). L'Italia, grazie anche ai lavori che parallelamente alla prima edizione (Ials) andavano svolgendo studiosi come Tullio De Mauro, Benedetto Vertecchi e Alberto Zuliani sulle competenze alfabetiche degli adulti italiani e alle riforme del sistema dell'istruzione in cui era impegnato il governo italiano in quegli anni, partecipa alla seconda edizione Sials nel 1996. Obiettivo della ricerca, affidata dal Ministero della pubblica istruzione al Cede (poi sostituito dall'Invalsi), era quello di misurare, sostanzialmente mediante test e quesiti cognitivi, le competenze presenti nella lettura, nella comprensione e nella scrittura. Cfr. Gallina, *op. cit.*

¹¹⁵ L'indagine All (*Adult Literacy and Life Skills* – Competenze alfabetiche funzionali e abilità per la vita) è stata realizzata in Italia tra il 2003 e il 2004 su un campione probabilistico rappresentativo della popolazione residente (6853 cittadini di età compresa tra i 16 e i 65 anni). Lo studio è stato condotto nell'ambito di una ricerca comparativa internazionale promossa dall'Ocse che ha coinvolto 7 Paesi (Bermuda, Canada, Italia, Norvegia, Svizzera, Stati Uniti e Nuovo Leon Mexico). Il Ministero della pubblica istruzione ha affidato all'Invalsi, già responsabile dell'indagine Ials-Sials, il compito di sviluppare la ricerca. L'obiettivo era quello di rilevare, mediante la somministrazione di un questionario, di un fascicolo che discrimina l'analfabetismo funzionale e un altro contenente ulteriori prove, la distribuzione delle competenze fondamentali che garantiscono l'accesso al mercato del lavoro e l'esercizio dei diritti di cittadinanza: la competenza alfabetica funzionale (*literacy*), la competenza matematica funzionale (*numeracy*), la competenza nell'analisi e nella soluzione dei problemi (*problem solving*), la competenza informatica e la competenza nel lavoro di gruppo. Cfr. V. Gallina, *Letteratismo e abilità per la vita. Indagine nazionale sulla popolazione italiana 16-65 anni*, Armando, Roma, 2006.

articoli di giornali, grafici, schede, tabelle e delle conoscenze e capacità di calcolo). Dall'indagine è risultato che il 46,1% della popolazione adulta si colloca al primo livello della scala di *prose literacy*, il 35,1% al secondo e solo il 18,8% a livelli superiori; dimostrandosi capaci di comprendere testi scritti e di utilizzarli per accrescere conoscenze, interagire efficacemente nei vari contesti sociali, raggiungere obiettivi e accrescere le proprie potenzialità. Ancora più critica la situazione relativa al *problem solving*: quasi il 70% delle persone non supera il primo livello dimostrando dunque scarse capacità di utilizzo delle capacità alfanumeriche di fronte a problemi inediti.

Il noto linguista riconduce il ritardo italiano in materia di cultura – in base ai dati dell'ultima indagine citata l'Italia si collocherebbe al penultimo posto, seguita soltanto dal Nuovo Leon Mexico – all'arretratezza strutturale, all'indifferenza politica per l'istruzione e la formazione, all'autoreferenzialità tipica dei letterati del nostro Paese e alla sottovalutazione da parte della classe dirigente del potere strategico del sapere e delle istituzioni deputate allo sviluppo del sapere nella costruzione di un'effettiva unità nazionale società democratica.

6.2. La *reading literacy*

In riferimento ai testi prodotti dalle pubbliche amministrazioni, seria attenzione deve essere riservata in particolare ai dati sui livelli di competenza in lettura, comprensione e capacità di utilizzo dei contenuti testuali da parte degli studenti quindicenni italiani emersi nell'ambito del progetto Pisa (*Programme for international student assessment*)¹¹⁶ dell'Ocse, che nella quarta edizione del 2009 ha riguardato 74 Paesi di cui 34 membri Ocse¹¹⁷. La rilevazione triennale Pisa 2009, condotta in Italia dall'Invalsi, ha coinvolto circa 1.100 scuole e 31.000 studenti italiani, delle diverse macro-aree geografiche (Nord-est, Nord-ovest, Cen-

¹¹⁶ Il progetto Pisa nasce dalla collaborazione tra Ocse e Pisa Governing Board, un consorzio internazionale costituito da istituti di ricerca ed esperti internazionali. La prima edizione del progetto si tenne nel 2000, le altre due nel 2003 e nel 2006. Oltre alle competenze in lettura, matematica e scienze, nelle ultime edizioni è stata posta particolare attenzione ad abilità cognitive, metacognitive e pragmatiche considerate trasversali all'apprendimento. Dal 2006 alla rilevazione diretta delle competenze mediante somministrazione di questionari a una campione rappresentativo della popolazione quindicenne, è affiancata la rilevazione, mediante questionari di contesto somministrati a studenti, insegnanti e genitori, di informazioni scolastiche, familiari e socio-culturali di supporto all'interpretazione dei primi dati emersi e alla classificazione delle competenze in livelli. Le domande agli studenti si riferiscono principalmente al contesto familiare di provenienza, le attività di lettura, il tempo dedicato allo studio, il valore attribuito alla scuola, le lezioni di italiano, gli stili di apprendimento, la partecipazione a corsi di sostegno, il titolo di studio che si desidera conseguire, l'attività lavorativa che si intende svolgere, il rapporto con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ecc. Mentre le domande agli insegnanti vertono sulle politiche scolastiche, il clima organizzativo, le risorse e la valutazione e quelle ai genitori fondamentalmente sulla percezione che hanno del percorso di studio formale e non formale e delle aspettative dei loro figli.

¹¹⁷ Invalsi, *Rapporto nazionale Pisa 2009*, in http://www.invalsi.it/invalsi/ri/Pisa2009/documenti/RAPPORTO_PISA_2009.pdf

tro, Sud, sud e isole), a cui sono stati somministrati questionari cognitivi e metacognitivi. Tra le competenze ritenute essenziali per una partecipazione consapevole, riflessiva e attiva dei giovani studenti nella società – lettura, matematica, scienze –, nell’edizione 2009, come già nel 2000, l’ambito di rilevazione principale è stata la competenza in lettura (*reading literacy*): intesa non semplicemente come un livello di “alfabetizzazione” acquisito una volta per tutte tramite l’istruzione formale e come mera capacità di decodificare e riprodurre segni mediante la lettura e la scrittura; bensì, più complessivamente, come insieme di conoscenze, abilità e strategie dimostrate nella comprensione, nella riflessione e nell’utilizzo autonomo e creativo dei contenuti testuali funzionale al perseguimento di determinati obiettivi e in differenti contesti, familiari e non familiari. Come le altre competenze sondate, si tratta di un “sapere” a cui si accompagna un “saper fare”, non acquisito meccanicamente in una particolare età evolutiva – ossia durante i primi anni di scuola – ma in continuo divenire lungo l’intero corso della vita e appreso in circuiti di apprendimento formali e informali, dunque anche indipendentemente dai curricula scolastici.

La definizione della competenza in lettura presente in Pisa 2009 contiene spunti di riflessione assai importanti in relazione al nostro oggetto di studio: la capacità di decodificare un testo prodotto da amministrazioni pubbliche non chiama in causa la competenza in lettura tradizionalmente intesa ma l’insieme degli strumenti cognitivi, metacognitivi e pragmatici che rendono possibile la comprensione dei contenuti, la loro comunicazione e la loro applicazione funzionale nella vita quotidiana.

Descritta come «capacità di comprendere e utilizzare testi scritti, riflettere su di essi e impegnarsi (*engaging with*) nella loro lettura al fine di raggiungere i propri obiettivi, di sviluppare le proprie conoscenze e le proprie potenzialità e di essere parte attiva della società»¹¹⁸, la *literacy* in lettura si configura più propriamente come una padronanza flessibile e trasversale, una competenza chiave per lo sviluppo di tutte le altre competenze. Monitorando tale competenza, mediante il programma Pisa si intende dunque comprendere diversi aspetti del rapporto degli studenti con i testi scritti: riconducibili ai tre verbi sopra citati: “comprendere”, “utilizzare”, “riflettere”.

- “Comprendere” riporta alle azioni che il lettore compie per costruire un significato, letterale o implicito, a partire dal testo. Il verbo racchiude in sé la capacità di capire il significato delle parole, ma può arrivare anche a descrivere la capacità di comprendere il significato generale o il tema portante di un testo lungo e complesso;

¹¹⁸ Invalsi, *Rapporto Nazionale Pisa 2009*, cit., p. 26.

- “Utilizzare” riporta a una lettura diretta all’applicazione delle informazioni e dei concetti espressi in un testo in vista di un compito da svolgere o di uno scopo da raggiungere oppure per rafforzare o cambiare le proprie convinzioni riguardo a un determinato argomento. A volte, per servirsi di un testo in questo modo è sufficiente un livello elementare di conoscenza del significato delle parole e delle strutture linguistiche più semplici, mentre in altri casi sono necessari un vocabolario ampio e la conoscenza di strutture sintattiche sofisticate. In tutti i casi il lettore si avvicina al testo con uno scopo ben preciso;
- “Riflettere”, infine, riporta alla capacità del lettore di stabilire un nesso fra quanto sta leggendo e i propri pensieri e le proprie esperienze. La riflessione entra in gioco ogniquale volta il lettore debba giudicare se un testo è appropriato per assolvere a un determinato compito, se contiene le informazioni di cui il lettore ha bisogno o se il contenuto del testo stesso è affidabile e/o veritiero. La riflessione, inoltre, entra in gioco quando nel testo sono presenti giudizi od opinioni diverse e quando si è chiamati a dare un giudizio sulla forma o sul contenuto di uno scritto¹¹⁹.

Nella definizione riportata compare inoltre – per la prima volta rispetto alle precedenti indagini Ocse – un ulteriore aspetto della competenza in lettura. In italiano tradotto con “impegno nella lettura”, l’*engagement* indica gli aspetti motivazionali, affettivi e metacognitivi, impliciti nella lettura e che intervengono nel rendimento. Il rapporto tra il testo e il lettore è mediato dalla motivazione del lettore nell’impegnarsi nella lettura.

Nel caso dei testi amministrativi, il carattere notoriamente complicato e ostico con cui essi si presentano certamente non invita a un’attenta lettura: accade molto spesso che in assenza di sufficienti livelli di autostima nelle proprie capacità di comprensione e in preda allo scoraggiamento e alla rassegnazione, il cittadino si senta costretto a ricorrere a mediatori esperti per ottenere una traduzione del testo (avvocati, commercialisti, sindacati e centri di assistenza vari, oppure semplicemente “cittadini ben informati”¹²⁰); a delegare ad altri il diritto soggettivo a comprendere testi i cui contenuti informativi e regolativi incidono direttamente sulla propria vita privata e pubblica.

Agli studenti sono stati somministrati testi appartenenti a differenti tipologie testuali – testi descrittivi, narrativi, informativi, argomentativi, istruzioni e transazioni di informazioni – e afferenti a diverse situazioni personali, pubbliche, educative e lavorative. Di fronte a tali

¹¹⁹ *Ivi*, pp. 24-25

¹²⁰ L’espressione rimanda alla distinzione operata da Schütz, in un saggio dedicato alla distribuzione sociale della conoscenza, tra l’idealtipo dell’attore sociale *esperto*, dell’*uomo della strada* e del *cittadino ben informato*. Esemplificando, si tratta di idealtipi fondati su diversi tipi di conoscenza in gioco, sulla rilevanza attribuita alla conoscenza rispetto all’azione e su specifici campi di esperienza. Rispetto alla conoscenza specialistica dell’esperto e a quella pratica dell’uomo della strada, che ha interesse a conoscere soltanto quali sono i mezzi adeguati (le “ricette”) a raggiungere scopi personali in campi di esperienza di suo immediato interesse, quella del cittadino ben informato sarebbe una conoscenza fatta di «opinioni ragionevolmente fondate» e socialmente approvate, rilevanti rispetto all’azione e a certi suoi campi di esperienza. Cfr. A. Schütz, *The well-informed citizen. An essay on the social distribution of knowledge* (1946), in *Collected Papers*, vol. II, Nijhoff, De Hague, 1964, pp. 120-134. Trad. it.: *Il cittadino bene informato. Saggio sulla distribuzione sociale della conoscenza*, in *Id., Saggi sociologici*, a cura di A. Izzo, Utet, Torino, 1979, pp. 404-418.

testi si è inteso comprendere innanzitutto se e quanto il lettore si dimostrasse in grado di «accedere alle informazioni presenti in un testo e individuarle; integrare e interpretare ciò che si legge; riflettere e valutare ponendo un distacco fra sé e il testo e mettendolo in relazione con la propria esperienza personale»¹²¹. Saper leggere consiste in una serie di abilità tra loro interdipendenti e organizzate gerarchicamente: dalla selezione delle informazioni pertinenti e dalla conoscenza del significato delle parole e delle frasi alla capacità di integrare le diverse informazioni presenti nel testo e queste con altre pregresse (riferimenti intertestuali ed extratestuali) e di riflettere sul testo valutandone la stessa qualità in termini di adeguatezza alla situazione e in termini di utilità pratica.

Nella rilevazione delle competenze in lettura l'Italia ha ottenuto un punteggio medio pari a 486¹²² (era 487 nel 2000): seppur lievemente, al di sotto della media Ocse – anch'essa scesa da un punteggio di 500 del 2000 a 493 nel 2009. Per ciò che concerne i risultati in lettura, il nostro Paese si colloca solo al 23° posto tra i 34 Paesi membri Ocse¹²³. Sebbene, in relazione alla tendenza peggiorativa registrata tra il 2000 e il 2006 (consistente in una perdita di 18 punti), emerga come un dato non troppo negativo.

I dati si rivelano poco confortanti soprattutto se si mettono a confronto le percentuali degli studenti italiani e degli studenti Ocse risultati in grado di svolgere i compiti somministrati per ciascun livello. I livelli di performance di lettura considerati sono 7: sei livelli di cui il primo è distinto in livello 1a e livello 1b (livello al di sotto del livello 1 – *low performs*), mentre il livello 6 si riferisce a livelli superiori al quinto (*top performs*). Nella tabella seguente è possibile notare come le prestazioni degli studenti quindicenni italiani risultino sempre al di sotto del *benchmark* rappresentato dalla media Ocse: in particolare per i livelli medi e superiori.

¹²¹ *Ivi*, p. 26.

¹²² Assai significative sono risultate la differenza di genere (per le ragazze il punteggio è 510 e per i ragazzi 464); quella geografica (Nord ovest 511, Nord est 504, Centro 488, e al di sotto della media nazionale, il Sud e le isole con 456 punti); e per tipologia scolastica (Licei 541, Istituti tecnici 476, Istituti professionali 417 e Formazione professionale 399).

¹²³ Fra i paesi Ocse raggiungono i punteggi medi più elevati Corea (539) e Finlandia (536). Mentre la media più alta in assoluto è quella ottenuta da Shanghai (556) e in ordine decrescente superano la media Ocse Hong Kong (533), Singapore (526), Canada (524), Nuova Zelanda (521) e Giappone (520). Anche Australia, Paesi Bassi, Belgio, Norvegia, Estonia, Svizzera, Polonia, Islanda e Liechtenstein ottengono un punteggio superiore alla media. Non significativamente diversi dalla media Ocse i punteggi conseguiti da Usa, Svezia, Germania, Irlanda, Francia, Taipei, Danimarca, Regno Unito, Ungheria e Portogallo.

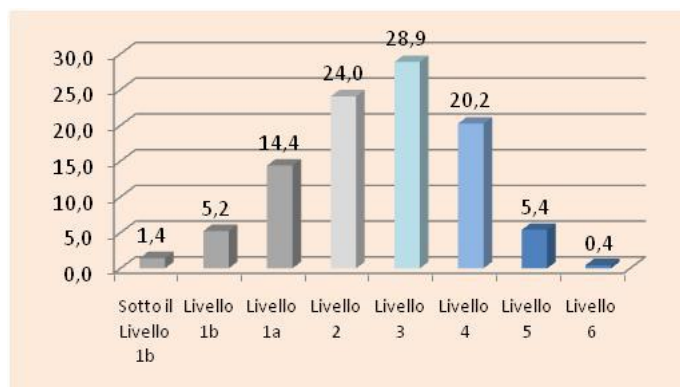
Tabella 1. Confronto percentuali cumulate Ocse e Italia per livelli di *reading literacy*

Livelli di <i>reading literacy</i>							
	1b	1a	2	3	4	5	6
Percentuali cumulate Ocse	98,9%	94,3%	81,2%	57,2%	28,3%	7,6%	0,8%
Percentuali cumulate Italia	97,4%	92,4%	72,4%	54,4%	25,4%	5,4%	0,6%

Fonte: Nostra rielaborazione su dati Ocse - Pisa 2009

Si si considera la distribuzione percentuale dei livelli di competenza in Italia, si nota uno spostamento verso i livelli inferiori: solo il 5,8% degli studenti raggiunge livelli di eccellenza (livello 5 e 6) contro l'8% della media Ocse. Ciò significa che solo una piccola percentuale degli studenti riesce a comprendere in dettaglio un testo complesso di argomento non familiare, a effettuare inferenze, confronti e integrazioni con altri testi e a valutarlo criticamente.

Grafico 2. Distribuzione percentuale dei livelli di competenza in Italia



Fonte: Elaborazione Invalsi su database Ocse-Pisa 2009

Sul ritardo nello sviluppo di codice linguistici “elaborati”, fondati sull’esplicitezza, sulla variabilità lessicale e sulla complessità sintattica, appropriati a un’interazione comunicativa di successo nelle diverse situazioni formali della vita inciderebbero inoltre, come è stato dimostrato già da studi sociologici anglosassoni compiuti negli anni Sessanta¹²⁴, i bassi livelli socio-culturali e le abitudini relazionali e linguistiche radicate nel contesto familia-

¹²⁴ B. Bernstein, *Social class, language and socialisation*, in *Class, codes and control*, vol. I, *Theoretical studies towards a Sociology of Language*, Routledge, London, 1971. Trad. it. di F. Orletti: *Classe sociale, linguaggio e socializzazione*, in Giglioli, Fele, *Linguaggio e contesto sociale*, cit., pp. 233-253.

re di appartenenza: in sintesi, la “distribuzione sociale della conoscenza” che Karl Marx considerava basata appunto sul sistema di classe.

Non soffermandoci in questa sede sui limiti della cosiddetta “teoria della deprivazione verbale”¹²⁵, ci interessa sottolineare come rispetto a condizioni di deprivazione verbale e di correlato scarso rendimento scolastico, il sistema educativo nazionale ad oggi non si sia rivelato affatto in grado di programmare interventi efficaci; rendendosi responsabile di un uso standardizzato e non flessibile e vitale della lingua. L’insegnamento della lingua italiana, in particolare fino agli Ottanta, è stato – lo dimostrano i programmi ministeriali – basato esclusivamente sull’apprendimento delle regole grammaticali dello standard linguistico e, come denunciato dalla Scuola di Barbiana e da Don Lorenzo Milani nella *Lettera a una professoressa*, sull’importanza del tradizionale tema in classe.

A giugno del terzo anno di Barbiana mi presentai alla licenza media come privatista.

Il tema fu: «Parlano le carrozze ferroviarie».

A Barbiana avevo imparato che le regole dello scrivere sono: Aver qualcosa di importante da dire e che sia utile a tutti o a molti. Sapere a chi si scrive. Raccogliere tutto quello che serve. Trovare una logica su cui ordinarlo. Eliminare ogni parola che non serve. Eliminare ogni parola che non usiamo parlando. Non porsi limiti di tempo.

Così scrivo coi miei compagni questa lettera. Così spero che scriveranno i miei scolari quando sarò maestro.

Ma davanti a quel tema che me ne facevo delle regole umili e sane dell’arte di tutti i tempi? Se volevo essere onesto dovevo lasciare la pagina in bianco. Oppure criticare il tema e chi me l’aveva dato [...] ¹²⁶.

Ogniqualvolta la scuola ha imposto la massima aderenza burocratica al “monolinguismo” di stampo letterario, o comunque a una determinata “norma linguistica”, essa non ha fatto altro che riproporre la discriminazione tra standard e substandard, tra culture e lingue deprivate e “devianti” e culture e lingue standard e superiori; e dunque tra differenti visioni del mondo: da una parte quella del babbo di Pierino e dall’altra quella del babbo di Gianni; e non ha fatto altro che accentuare lo scarto tra il cosiddetto “italiano scolastico” e la lingua diretta e “schietta” della vita di tutti i giorni ¹²⁷.

¹²⁵ Sul punto si rinvia all’analisi dei fattori sociali che intervengono nel comportamento linguistico condotta da William Labov, il quale dimostra come «i fattori sociali influenzano più frequentemente le variabili linguistiche più vicine alla struttura superficiale», stilistiche piuttosto che cognitive. Cfr. W. Labov, *The study of language in its social context*, in «Studium Generale», XXIII, 1970, pp. 66-84. Trad. it. di F. Orletti: *Lo studio del linguaggio nel suo contesto sociale*, in Giglioli, Fele, *op. cit.*, pp. 207-232. Nota è inoltre la presa di posizione di Don Milani contro il modello bernsteiniano di codice elaborato connotato socialmente come caratteristico della cultura borghese.

¹²⁶ Scuola di Barbiana, *Lettera a una professoressa*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze, 1992, pp. 20-21.

¹²⁷ P.V. Mengaldo, *Storia della lingua italiana. Il Novecento*, il Mulino, Bologna, 1994, pp. 22 e ss.

Una pedagogia linguistica che non tiene conto della variazione, sincronica e diacronica, intrinsecamente connaturata alla lingua, non può infatti pervenire alla risoluzione dei deficit comunicativi; soprattutto di fronte a classi a composizione sempre più multiculturale e plurilingue che richiedono con urgenza che vengano messe a punto e implementate metodologie didattiche plurali e flessibili¹²⁸.

Si perpetua così un ritardo assai preoccupante in una società, come quella della tarda-modernità, proclamata in diverse sedi¹²⁹ “società dell’informazione e della conoscenza” e “società della comunicazione” e che punta sullo sviluppo del capitale umano e sociale, e innanzitutto sul protagonismo attivo e riflessivo delle nuove generazioni, per affrontare la complessità dei mutamenti sociali: in particolare, per superare le sfide attualmente poste dalla dimensione globale della competizione economica, dalle trasformazioni tecnologiche e produttive nelle nuove forme di organizzazione del lavoro e dalla moltiplicazione delle informazioni, dei saperi e dei canali comunicativi; e per evitare quei rischi della modernità avanzata derivanti dalla crisi della capacità regolativa delle istituzioni del mondo industrializzato, dalla frantumazione delle sicurezze e dai conseguenti processi di individualizzazione che conducono inesorabilmente verso la formazione di “biografie del rischio”¹³⁰.

Tra i soggetti maggiormente vulnerabili e a rischio di esclusione sociale e culturale vanno ricordati infine gli stranieri residenti in Italia. Si tratta, secondo dati Istat relativi al 1° gennaio 2010, complessivamente di 4.235.059 milioni di stranieri (il 7% della popolazione italiana), di cui circa un milione allievi della scuola italiana¹³¹. L’assenza di un’adeguata co-

¹²⁸ Si rimanda almeno a: Gisel (Gruppo di Intervento e Studio nel Campo dell’Educazione Linguistica della Società di Linguistica Italiana), *Educazione linguistica democratica. A trent’anni dalle dieci tesi*, FrancoAngeli, Milano, 2007; e dunque alle *Dieci tesi per l’educazione linguistica democratica*, redatte nel 1975 da Tullio De Mauro, Raffaele Simone ed altri. Nonostante da qualche decennio, grazie al contributo dei linguisti, sia diventato chiaro come la scuola debba intervenire nella formazione di comportamenti linguistici conformi piuttosto che alle regole grammaticali alle regole sociolinguistiche (che comprendono quelle grammaticali ma appropriate ai diversi contesti d’uso), i programmi didattici, ispirandosi a modelli normativi tradizionali di “italiano scolastico”, trascurano sistematicamente la varietà e il dinamismo insiti nel repertorio linguistico contemporaneo.

¹²⁹ Ci riferiamo alle Conferenze dell’Unesco che a partire dagli anni Settanta sono state dedicate al tema dell’apprendimento continuo e permanente, ai lavori condotti dal 1993 dalla Commissione internazionale sull’educazione per il ventunesimo secolo (in particolare al Rapporto Delors del 1996) e ai più recenti lavori della Commissione delle Comunità europee sulle politiche di istruzione e formazione lungo tutto l’arco della vita. Riguardo a questi ultimi si vedano in particolare i vari Libri Bianchi – *Crescita, competitività, occupazione* (1993), *La politica sociale europea* (1994), *Insegnare e apprendere: verso una società conoscitiva* (1995) –, la Decisione n. 2493 del 1995 con cui il Parlamento e il Consiglio europeo proclamano il 1996 anno europeo dell’istruzione e della formazione lungo tutto l’arco della vita; e la Strategia di Lisbona del 2000 con cui si mira a fare dell’Unione la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010. Per un’approfondita analisi delle possibilità e dei limiti della *Knowledge Society* nella realtà italiana, si rimanda a: G. Pastore, *Verso la società della conoscenza. Analisi e critica del caso italiano*, Le Lettere, Firenze, 2009.

¹³⁰ U. Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., 1986. Trad. it: *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2000.

¹³¹ Istat, *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2010*, Roma 12 ottobre 2010.

noscenza della lingua italiana, com'è ovvio, rende ancora più difficoltosa, rispetto a quanto già lo sia per i milioni di cittadini italiani con scarse competenze alfabetiche funzionali, la comprensione dei testi di rilievo pubblico: a maggior ragione se prodotti senza alcuna sensibilità e attenzione nei confronti delle scarse competenze comunicative del ricevente. È il caso per esempio delle istruzioni su come ottenere il permesso di soggiorno riportato nel *Manuale di stile* del 1997.

Il cittadino straniero extracomunitario, munito di documento di riconoscimento (passaporto, attestazione di identità rilasciata dalla rappresentanza diplomatica del Paese di appartenenza) e di n. 4 fotografie formato tessera, al quale un datore di lavoro ha rilasciato dichiarazione scritta su carta bollata da £. 15.000 attestante la propria disponibilità ad assumerlo regolarmente, accompagnato dallo steso datore di lavoro o da persona appositamente delegata, deve recarsi in QUESTURA, presso il COMMISSARIATO DI ZONA, per presentare la richiesta del permesso di soggiorno “per motivi di lavoro” e ritirare la relativa ricevuta con fotografia¹³².

Tra soggetto e predicato verbale sono inseriti vari incisi che certamente non aiutano il lettore – neanche italiano e con un buon livello di istruzione – a organizzare in una mappa mentale le azioni da compiere in vista della richiesta da presentare. Sarebbe sufficiente anticipare l'informazione principale – che nel testo abbiamo evidenziato – e ordinare con l'aiuto di un elenco puntato i documenti da presentare per costruire un testo *reader-focused* e facilitare il processo di decodifica del testo da parte del destinatario (sia esso straniero che di madrelingua italiana).

Riguardo alle strategie linguistiche orientate sulle competenze alfabetiche del cittadino extracomunitario, ci sia consentito ricordare la riscrittura nel 2006 della Carta dei servizi dell'Ufficio immigrazione della Questura di Pisa. La nuova edizione della Carta è un prodotto che agevola di fatto la conoscenza dei servizi e dunque l'esercizio consapevole dei diritti e dei doveri da parte del cittadino straniero. Particolarmente significative le parole utilizzate dall'autrice della riscrittura nel giustificare i motivi che la hanno indotta a preferire l'uso del “tu” per rivolgersi al destinatario.

Sicuramente il *tu* non è la forma consueta con cui la pubblica amministrazione si rivolge all'utente, ma in questo caso abbiamo preferito usare una forma che, nell'ambito di un rapporto di rispetto e collaborazione reciproci, si mostrasse il più possibile amichevole verso un destinatario che, di solito, ha una discreta dimestichezza con la lingua inglese, nella quale le forme naturali della comunicazione interpersonale sono *io* o *noi* per il parlante e *tu* o *voi* per l'interlocutore. Chiunque lavori in un Ufficio Immigrazione sa che l'uso reciproco del *tu* è quello preferito dagli utenti e questa carta è stata pen-

¹³² Fioritto, *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio*, cit., p. 42.

sata fondamentale per aiutare gli stranieri ad utilizzare nel modo migliore i nostri servizi¹³³.

Nella ricerca che andiamo conducendo si concentrerà l'attenzione, come abbiamo anticipato, piuttosto che sul versante della ricezione dei testi amministrativi, sul versante speculare della produzione. Ai dipendenti pubblici è richiesto l'apprendimento, non di mere tecniche di semplificazione linguistica, ma di pratiche e strategie di "commutazione di codice" (*code-switching*) a seconda delle circostanze d'uso, delle norme e delle regole sociali vigenti, delle competenze linguistiche e comunicative del pubblico di riferimento.

Non potremmo chiudere questa nostra breve analisi condotta sulla base delle fonti statistiche disponibili sulla popolazione a cui testi amministrativi si rivolgono, senza ricordare le parole di De Mauro sul diritto di comprendere.

L'articolo 21 della Costituzione della Repubblica italiana protegge la libertà di parola e di espressione. Giusto. Ma questa libertà è un lusso per intellettuali se non si accompagna alla protezione del diritto e della possibilità di comprendere. Tale diritto e possibilità passano certamente soprattutto attraverso grandi trasformazioni [...]. È una strada lunga, tale da impegnare una generazione e più. Un potente acceleratore è, però, introdurre tra quanti esercitano il delicato mestiere di rivolgersi a pubblici vasti l'abitudine, il gusto, la gioia, la civiltà del farsi capire il più possibile, dal maggior numero possibile di uditori¹³⁴.

7. L'autore dalla parte del destinatario

Si deve agli studi semiotici ed ermeneutici sulla comunicazione la teorizzazione del passaggio dal modello unidirezionale di comunicazione pubblica a quello bidirezionale: in base a cui istituzioni pubbliche e cittadini si configurano *interlocutori* che si riconoscono reciprocamente attori sociali in uno spazio comunicativo comune in cui non sono più tollerabili le logiche autoritative e i meccanismi di superiorità (*one up*) e di dipendenza (*one down*) tipici del passato.

L'idea di partecipazione è già insita nel processo comunicativo. La comunicazione assolve infatti oltre che a una funzione "informativa" e "proposizionale", consistente nell'organizzazione e nella trasmissione delle conoscenze sotto forma di proposizioni linguistiche che consentono di concettualizzare, significare e comunicare il pensiero, anche a una funzione "relazionale" e "partecipativa": laddove si manifesta l'intenzionalità reciproca di par-

¹³³ S. De Stefano, *Avvertenza*, in *Carta dei servizi dell'Ufficio Immigrazione*, Questura di Pisa-Master in Italiano scritto e professionale dell'Università di Pisa, p. 3.

¹³⁴ De Mauro, *Guida all'uso delle parole*, cit., p. 146.

tecipanti che condividono i medesimi sistemi simbolici e convenzionali di significazione a interagire dialogicamente e a contribuire discorsivamente alla negoziazione, all'accordo e alla condivisione dei significati¹³⁵. Un'interazione costruita positivamente è condizione imprescindibile per il successo di qualsivoglia atto comunicativo e eminentemente per quello pubblico.

Perché la comunicazione pubblica si configuri come un processo partecipativo e bidirezionale, occorre dunque riconoscere sia al mittente che al ricevente una posizione attiva all'interno della situazione comunicativa. Alle intenzioni del produttore di raggiungere determinati fini mediante la trasmissione di un messaggio deve corrispondere necessariamente la volontà e la capacità del ricevente di accogliere il messaggio e di conformare il suo comportamento alle attese del produttore. E, per altro verso, anche il comunicatore pubblico deve disporsi in un atteggiamento di ricezione e di ascolto dei messaggi che provengono dalla cittadinanza – sia essi espliciti che impliciti – e dimostrare di essere in grado di modificare i propri comportamenti sulla base dei messaggi che provengono dal cittadino: in modo da evitare incongruenze comunicative tra ciò che viene prodotto e ciò che viene compreso e, che è lo stesso, dislivelli relazionali.

I ruoli di mittente e ricevente nel nuovo modello d'interazione comunicativa pubblica¹³⁶ risultano pertanto – almeno in linea di principio – interscambiabili: il destinatario non è più inteso referente passivo di un flusso di informazioni unidirezionale ed eterodiretto ma assunto come interprete attivo del processo comunicativo: in obbedienza ai nuovi principi etici e giuridici di amministrazione condivisa e in funzione di prestazioni realmente efficaci e di qualità; ossia adeguate al sistema di bisogni, interessi e attese dei cittadini.

Grazie all'affermazione del nuovo paradigma è stato possibile teorizzare il superamento della concezione lineare della comprensione dei contenuti informativi come effetto diretto e meramente speculare alla produzione in nome dell'adozione di una visione al con-

¹³⁵ Nelle due funzioni è rintracciabile la distinzione tra informazione come trasmissione lineare, invio e ricezione di segni (messaggio) lungo un canale fisico da un emittente mediante un trasmettitore a un destinatario che li riceve mediante un recettore (come intesa nel modello ingegneristico di Shannon e Weaver su cui ci siamo già soffermati) e comunicazione come processo interattivo di significazione e di interpretazione. Cfr. L. Anolli, *Fondamenti di psicologia della comunicazione*, il Mulino, Bologna, 2012².

¹³⁶ Si preferirà la definizione di “comunicazione pubblica” a quella di “comunicazione istituzionale” in modo da porre l'accento su entrambi i poli del processo comunicativo, il potere pubblico e i destinatari del potere pubblico, e da precisare altresì il carattere “pubblico” dell'oggetto della comunicazione (in letteratura definito di “interesse pubblico”, “pubblico rilievo”, “pubblica utilità”, “affari pubblici” ecc.). Per “comunicazione istituzionale” – in cui prevale l'idea dell'unidirezionalità del flusso comunicativo – si tende a indicare invece la generalità dei processi comunicativi attivati in funzione della promozione dell'immagine dell'istituzione: *species* del *genus* “comunicazione dell'istituzione pubblica”. Si rimanda per approfondimenti su tale distinzione a: P. Mancini, *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1996, pp. 95-120.

trario circolare della codifica e della decodifica dei messaggi; che ha permesso di problematizzare e analizzare più opportunamente i processi comunicativi istituzionali.

Nell'attività di decodifica del messaggio da parte del destinatario intervengono meccanismi cognitivi e psichici, fattori sociali e culturali che rendono estremamente complessa l'attività di decodifica da parte del destinatario e che si rende pertanto necessario conoscere per poter produrre messaggi adeguati alla ricezione e calibrati sull'utenza: ossia su specifici bisogni e attese informative, livelli di autonomia interpretativa, interessi personali, conoscenze pregresse, schemi cognitivi e caratteristiche socio-culturali dei destinatari. L'analisi dei meccanismi cognitivi e sociali di decodifica delle informazioni da parte dei differenti segmenti socio-culturali di interlocutore deve essere assunta quale fase propedeutica ai processi di ideazione dei messaggi e di supporto a una "interazione strategica" che non può contare su elementi verbali e para-verbali come nella comunicazione orale.

Erving Goffman, denunciando come la "situazione sociale" nell'analisi dell'interazione sia stata spesso una «situazione trascurata» dagli studiosi, ha efficacemente posto in evidenza come l'atto del parlare avvenga sempre all'interno di un'organizzazione sociale e, anzi, sia esso stesso una forma fondamentale di organizzazione sociale, un comportamento istituzionalizzato in cui vigono «norme culturali che prescrivono come i soggetti debbono comportarsi per il fatto di far parte di un raggruppamento; tali norme, quando sono accettate, organizzano socialmente il comportamento di coloro che sono nella situazione»¹³⁷. Le condotte soggettive dei partecipanti all'incontro faccia a faccia devono pertanto essere strutturate secondo regole ben precise, rituali e turni conversazionali che, in particolar modo nella comunicazione pubblica, assicurano una buona *governance comunicativa*.

7.1. Principi e strategie di cooperazione testuale

Analogamente a quanto accade già da tempo per la comunicazione commerciale, si comprende anche nel settore pubblico la rilevanza che assume la conoscenza del livello di autonomia interpretativa e dei codici linguistici e simbolici in possesso del pubblico di riferimento per poter calibrare e adeguare, retroattivamente, la produzione alla ricezione; un'azione meta-comunicativa tesa ad assicurare la comprensione effettiva dei contenuti e nel contempo la trasmissione dell'idea di una pubblica amministrazione attenta all'altro e disponibile al dialogo. L'attenzione al processo della ricezione ha sollecitato l'interesse de-

¹³⁷ E. Goffman, *The Neglected Situation*, in «American Anthropologist», LXVI, 6, 1964, pp. 13-25. Trad. it. di F. Orletti: *La situazione trascurata*, in Giglioli, Fele, *op. cit.*, pp. 63-68 (cit. p. 66). Si veda anche *Id.*, *The Interaction Order*, in «American Sociological Review», 48, 1, 1983, pp. 1-17. Trad. it. a cura di P.P. Giglioli, *L'ordine dell'interazione*, Armando, Roma, 1998.

gli studiosi di comunicazione pubblica per le teorie della percezione e dei feedback e per le analisi di carattere socio-psicografico così come l'impegno delle stesse istituzioni nello sviluppo di nuove competenze interdisciplinari.

Se – per utilizzare le parole di Tullio de Mauro – la comprensione è sempre un caso di *problem solving*¹³⁸, essa si rivela ovviamente assai più problematica nel caso dei messaggi che le istituzioni pubbliche rivolgono alla generalità della popolazione: questi infatti risultano decodificabili a partire dai diversi sistemi di ricezione presenti in una data comunità di parlanti; eterogenea dal punto di vista delle risorse materiali e simboliche, delle conoscenze e delle competenze linguistiche e comunicative.

Al fine di evitare il rischio di una comunicazione egocentrica e autoreferenziale si rende necessario per gli autori di testi pubblici attuare una “decodifica anticipatoria” nella fase di ideazione e progettazione dei messaggi: ossia un'anticipazione dell'atteggiamento della destinazione e un adeguamento retroattivo ai differenti meccanismi di ricezione; i quali potranno essere presupposti grazie alla raccolta diretta dei *feedback*, alla consultazione degli studi disponibili sulla popolazione di riferimento e alle stesse analisi sul grado di soddisfazione dei cittadini (*customer satisfaction*).

In sintesi, ciò che viene richiesto agli autori dei testi amministrativi è l'esercizio di una certa “flessibilità cognitiva” e l'acquisizione di strategie psico-socio-linguistiche di *role taking*, di immedesimazione nell'universo simbolico dell'altro, che rendano davvero possibile l'interazione comunicativa. La comunicazione pubblica, come comunicazione “decentrata” e “centrata sull'altro”, è sempre da intendersi anche nei termini di una comunicazione essenzialmente “sociale”: essa comporta obbligatoriamente «la capacità di effettuare scelte linguistiche adatte all'altro, una azione continua di codifica e ricodifica. [...] il soggetto dopo aver codificato il messaggio per sé, deve essere in grado di ricodificarlo tenendo presente le caratteristiche dell'ascoltatore»¹³⁹.

¹³⁸ De Mauro, sulla scia dell'ermeneutica ottocentesca, di Schleiermacher e di Dilthey, invita a constatare come: «comprendere un enunciato linguistico [ponga] sempre un problema, anzi una somma, un intreccio di problemi quale che sia l'enunciato e quale che sia la perizia di chi lo riceve e vuole capire. [...] Comprendere un enunciato, comprenderlo davvero, è sempre un caso di *problem solving*». Ogni atto interpretativo si fonda sul rimando circolare tra la parte e il tutto. L'attività del comprendere non è pertanto un «riflesso obbligato e speculare, mero ricalco esecutivo della produzione»: fenomeni di incomprensione sono sempre in agguato; per questa ragione, ricorda De Mauro, lo stoico Zenone faceva notare come gli dei avessero donato agli uomini una sola bocca e due orecchie. Cfr. T. De Mauro, *Capire le parole*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. VII-VIII.

¹³⁹ P. Ricci Bitti, B. Zani, *La comunicazione come processo sociale*, il Mulino, Bologna, 1983, p. 29. Gli autori si rifanno al concetto di *role taking* formulato da George Hebert Mead nel 1934 inteso come capacità di assunzione del ruolo dell'“altro generalizzato”; in termini più comuni, come predisposizione empatica a “mettersi nei panni dell'altro”. Cfr. G.H. Mead, *Mind, Self, and Society*, University of Chicago Press, Chicago, 1934. Trad. it. di R. Tettucci: *Mente, sé e società*, Giunti-Barbera, Firenze, 1966. Il concetto di decodifica anticipatoria è stato rielaborato in seguito da R. Rommetveid, in *On the Architecture of Intersubjectivity* (1974).

Riprendendo ancora una volta l'espressione wittgensteiniana, ogni «forma di vita» richiede un preciso e appropriato «gioco linguistico»; le cui regole non possono essere stabilite una volta per tutte ma decise di volta in volta in relazione al contesto d'uso e alle competenze linguistiche degli interlocutori. Come insegna l'arte della retorica ogni genere di comunicazione richiede uno stile adeguato: e la comunicazione pubblica richiede un linguaggio il più possibile vicino a quello del "cittadino medio" e alle sue reali possibilità di fruizione.

Una scrittura istituzionale che intenda essere chiara, funzionale ed efficace deve avvalersi necessariamente di tecniche di scrittura controllata che consentano di calibrare contenuti e stili comunicativi anche sulle fasce di cittadini con minore scolarità. Nella fase di progettazione del testo bisognerà porre attenzione al destinatario e al suo contesto di riferimento: se nella comunicazione scritta tra uffici legali, essendo condiviso il contesto di riferimento, non occorrerà per esempio spiegare tecnicismi ed espressioni gergali di dominio comune perché l'atto comunicativo si riveli efficace; in presenza di contesti di riferimento differenti, sarà necessario invece distinguere tra "tecnicismi specifici" e "tecnicismi collaterali"¹⁴⁰, aiutare il lettore nella comprensione dei primi e sostituire gli ultimi in quanto pseudo-tecnicismi: vale a dire formule cristallizzate e stereotipate tipiche di un certo ambito settoriale, utilizzate non perché contenenti una maggiore precisione giuridica e densità informativa ma unicamente per conferire al testo uno stile tecnico e ufficiale più rigoroso e ricercato e come strumento di distinzione sociale e culturale rispetto al linguaggio comune (es. "consacrare un atto", "produrre un testimone", "prestare il consenso").

Occorre precisare, in linea con la definizione semiotica di "testo" offerta dalla tradizione di studi ermeneutici¹⁴¹, che un testo pone sempre problemi di interpretazione dei significati.

¹⁴⁰ Il valore dei tecnicismi collaterali è connotativo piuttosto che denotativo. Essi sarebbero facilmente sostituibili con termini di uso più comune ma sono preferiti per esigenze stilistiche (permettono per esempio di ottenere effetti di *variatio* evitando ripetizioni) e perché esclusivi di una ristretta cerchia di specialisti. Non tutti i tecnicismi collaterali rispondono tuttavia soltanto a esigenze stilistiche. È il caso degli "iperonimi", ossia di quei termini "economici" che si riferiscono a una serie di casi, azioni o oggetti e per i quali non esistono sinonimi: "area di circolazione" per esempio non può essere sostituito sempre con "strada"; essa indica infatti anche "scale", "marciapiedi" e qualsiasi altro spazio del suolo pubblico destinato a viabilità. Cfr. L. Serianni, *Un treno di sintomi. I medici e le parole: percorsi linguistici nel passato e nel presente*, Garzanti, Milano, 2005, pp. 127-128. Si veda anche: A. Sobrero, *Lingue speciali*, in *Id.*, *Introduzione all'italiano contemporaneo. La variazione e gli usi*, vol. 2, Laterza, Roma-Bari, 1993, pp. 237-277; M. Dardano, *Profilo dell'italiano contemporaneo*, in L. Serianni, P. Trifone (a cura di), *Storia della lingua italiana, Scritto e parlato*, vol. II, 1994, Einaudi, Torino, p. 366.

¹⁴¹ Secondo la prospettiva della semiotica interpretativa formulata da Umberto Eco, un testo senza la "cooperazione interpretativa" e la "negoiazione del senso" tra emittente e fruitore non è altro che una struttura retorico-testuale, una "macchina pigra". Del resto, considerata «l'indefinita estensibilità del significato» (De Mauro), qualsiasi unità testuale pone sempre un problema di "traduzione" e di individuazione del contenuto referenziale di un enunciato. Cfr. Eco U., *Lector in Fabula*, Bompiani, Milano, 1979. Si veda anche: P. Fabbri, *La svolta semiotica*, Laterza, Roma-Bari, 1998; De Mauro, *Capire le parole*, cit.

Esso è fondamentalmente un oggetto semiotico prodotto dalla negoziazione tra il significato intenzionato dall'autore e i processi di significazione messi in atto dal lettore (*lector in fabula*). «Una volta separato dal suo emittente, dalla sua intenzione, dalle circostanze concrete della sua emissione, si ritiene che il testo galleggi in uno spazio potenzialmente infinito di interpretazioni possibili. Non esiste un senso definitivo, originale, finale»¹⁴². Un qualsiasi testo è destinato a mantenere in sé elevati margini di ambiguità e di imprevedibilità e a produrre di conseguenza una «deriva infinita di senso» (Eco), una molteplicità di significati, forse anche tanti quanti sono i suoi lettori¹⁴³.

Affinché i significati possano essere realmente condivisi, onde evitare quindi derive interpretative, è possibile tuttavia porre dei limiti all'attività dell'interpretazione attraverso «restrizioni preliminari»¹⁴⁴: per esempio adottando “strategie interpretative” che possano restringere il più possibile la “polisemia” insita negli atti comunicativi e rispettando le regole specifiche del genere testuale a cui l'atto comunicativo appartiene.

Nella linguistica testuale – specifica disciplina linguistica che si propone di studiare il testo come “co-testo”, ossia come macro-atto comunicativo inserito in un preciso contesto situazionale e socio-culturale¹⁴⁵ – sono stati individuati in generale sette principi costitutivi o condizioni di testualità che un qualsiasi testo deve soddisfare per avere valore comunicativo: la *coesione* grammaticale (le relazioni sintattiche) del testo di superficie; la *coerenza* logica (le relazioni logico-semantiche) soggiacente al testo di superficie; l'*intenzionalità*, ossia la volontà/capacità di colui che produce il testo di dare vita a un testo coesivo e coerente per soddisfare le sue intenzioni e raggiungere il fine di un progetto; l'*accettabilità*, ovvero la predisposizione del ricevente ad attendersi un testo coesivo e coerente che sia utile e rilevante per acquisire informazioni e la disponibilità ad orientare la propria azione sulla base delle informazioni ricevute; l'*informatività* del testo rispetto ai livelli di attesa e di cono-

¹⁴² P. Montesperelli, *L'intervista ermeneutica*, FrancoAngeli, Milano, 2004 (1^a ed. 1997), p. 40.

¹⁴³ E.D. Hirsch, *Validity in Interpretation*, Yale U.P., New Haven and London. Trad. it.: *Teoria dell'interpretazione e critica letteraria*, il Mulino, Bologna, 1983. Citato in Montesperelli, *op. cit.*, p. 40.

¹⁴⁴ U. Eco, *I limiti dell'interpretazione*, Bompiani, Milano, 1990.

¹⁴⁵ Il testo viene definito come un'unità pragmatica prodotta e interpretata all'interno di dinamiche comunicative, un'occorrenza comunicativa (*kommunikative Okkurrenz*). Cfr. R.A. de Beaugrande, W.U. Dressler, *Einführung in die Textlinguistik*, Max Niemeyer Verlag, Tübingen, 1981. Trad. it.: *Introduzione alla linguistica testuale*, il Mulino, Bologna, 1994 (1^a ed. 1984), p. 18. Gli autori, rifacendosi in particolare alla teoria degli atti linguistici di Searle su cui ci siamo già soffermati, assumono il testo come unità minima d'analisi. Se la grammatica strutturalista e quella generativo-trasformativa si erano limitate allo studio della frase come unità massima d'analisi della *langue*, la linguistica testuale considera il testo, di qualsiasi dimensione esso sia – dunque anche enunciati minimi – come «unità osservabile nel comportamento linguistico di determinati parlanti» (E. Benveniste, *Problèmes de linguistique générale*, Paris, Gallimard, 1966. Trad. it.: *Problemi di linguistica generale*, il Saggiatore, Milano, 1971, pp. 269-82). Ponendo l'accento sul carattere processuale dell'enunciazione, piuttosto che sull'enunciato quale prodotto comunicativo, il testo assume in tali studi tutti gli aspetti di una vera e propria azione; di un'azione appunto comunicativa.

scenza degli interlocutori; la *situazionalità*, vale a dire la rilevanza del testo in una determinata situazione comunicativa; e infine l'*inter-testualità* tra un evento comunicativo e gli altri. Disattendere l'una o l'altra condizione di testualità comporta la trasgressione del patto che disciplina qualsivoglia interazione comunicativa.

Come si può facilmente notare, tra i principi citati ve ne sono alcuni di natura strettamente linguistica riferiti al messaggio (coesione e coerenza) e altri invece socio-situazionali riferiti, oltre che ai partecipanti all'interazione comunicativa, al *frame*, alla cornice contestuale dell'intero comportamento comunicativo a cui il testo deve necessariamente rinviare¹⁴⁶.

Accanto a tali criteri intrinseci e costitutivi di un testo, che consentono di valutare il versante della produzione del testo, de Beaugrande e Dressler ne individuano altri regolativi che fanno riferimento invece al controllo dell'uso concreto del testo (attualizzazione del testo): l'*efficienza* che discende dal minor impegno e sforzo possibile dei partecipanti nella produzione e nell'uso del testo; l'*effettività*, ovvero la capacità del testo di produrre le condizioni favorevoli al raggiungimento di un fine; e l'*appropriatezza* dei contenuti testuali rispetto al contesto. La qualità di un testo deve dunque essere valutata a partire dalla concretezza della situazione comunicativa: in relazione al "contesto" a cui il "testo" (da *textum*, "tessuto", "intreccio") è profondamente intrecciato. Un testo non è infatti tale solo perché costituito da parti interne opportunamente collegate tra loro: per tradursi in occorrenza comunicativa esso deve presentare anche chiari collegamenti contestuali. Riguardo ai contenuti per esempio, perché un testo assolva alla sua funzione, questi debbono risultare perti-

¹⁴⁶ Si deve in particolare all'etnometodologia, più precisamente a Harold Garfinkel, il merito di aver chiarito come il senso dell'agire sociale – e dunque anche dell'agire linguistico – sia sempre da ricercarsi nel rapporto dinamico e circolare di *indicalità* e di *riflessività* che esiste tra l'*accounts* (azione, discorso, ecc.) e il contesto in cui esso è situato: in generale, di aver descritto come mediante le pratiche quotidiane intersoggettive di *accounting* (di definizione, spiegazione e descrizione delle situazioni) «i membri ordinari» assegnano senso alla realtà contestuale e come la natura ordinata e ordinaria di tale realtà sia generata da azioni dotate del senso adeguato al perseguimento di certe finalità partiche. La realtà che viene organizzata "razionalmente" diventa pertanto "situazionalmente" *accountable* ("resocontabile"). E così, l'interpretazione di un'espressione linguistica non sarebbe il prodotto di una relazione univoca e oggettivamente definita tra segno e referente ma dipenderebbe dall'attualizzazione di un determinato *account* in una specifica cornice "familiare". Essa sarebbe fondata dunque su assunzioni tacite e implicite e su conoscenze di senso comune non problematizzate; su strutture interattive di costruzione del senso che consentono ai partecipanti di condividere significati. Non esistono interpretazioni valide una volta per tutte ma condivisioni di significato rese possibili dal rapporto circolare che viene a intendersi tra pratiche di resoconto e contesto: per cui le prime vengono interpretate grazie ai particolari "indicali" presenti nel contesto e quest'ultimo, secondo l'orientamento costruttivistico, risulta continuamente riprodotto all'interno delle procedure descrittive e interpretative. Cfr. H. Garfinkel, *Studies in Ethnomethodology*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1967. Per una panoramica generale del paradigma interpretativo della sociologia fenomenologica si rinvia a P.P. Giglioli, A. Dal Lago, *Etnometodologia*, Bologna, il Mulino, 1983; L. Muzzetto, *Fenomenologia ed etnometodologia. Percorsi della teoria dell'azione*, FrancoAngeli, Milano, 1997; G. Fele, *Introduzione all'etnometodologia*, Carocci, Roma, 1999.

nenti e poter integrarsi con il sistema delle conoscenze già in possesso del ricevente e con l'orizzonte simbolico in virtù del quale essi acquistano un valore semiotico.

7.2. Competenze linguistiche, sociolinguistiche, comunicative

L'adozione di una prospettiva culturale, etica e professionale realmente *citizen oriented* tra i soggetti amministrativi richiede dunque lo sviluppo di precise competenze e attitudini socio-comunicative: capacità e abilità pratiche acquisibili mediante un continuo esercizio di *role taking* e l'adozione di strategie discorsive e interazionali inclusive; applicabili durante l'interazione comunicativa al fine di veicolare significati che possano essere effettivamente condivisi e dunque per assolvere adeguatamente e con successo ai compiti richiesti. Si diffondono così, anche nel settore pubblico – ma ovviamente con differenti deontologie e finalità – le tecniche del marketing personalizzato rivolte alla fidelizzazione del cliente (*Citizen-Relationship Management*). La scrittura professionale si fa pertanto sempre più *reader focused writing*: decentrando il focus del messaggio dal mittente verso il destinatario, l'autore sollecita e rinforza la fiducia nel lettore¹⁴⁷.

Ad accrescere i livelli di accettabilità del messaggio da parte del destinatario contribuiscono senz'altro formule di cortesia (saluti, ringraziamenti, scuse per eventuali disagi e inefficienze dell'ente); un sistema allocutivo simmetrico e diretto in cui l'autore si presenta e si relaziona orizzontalmente al destinatario (si pensi a quanto sia distante dal conseguire tale obiettivo l'autore che impiega ancora il burocratico e arcaico "S.V."); la formulazione più esplicita possibile delle informazioni e in particolar modo delle motivazioni che hanno indotto a decisioni ed azioni; la dichiarazione della massima disponibilità nel fornire ulteriori chiarimenti e maggiori informazioni. Si tratta, come è stato notato, di tratti che «non sono in alcun modo "ornamenti" marginali» ma «essenziali per non screditare l'identità sociale e personale del cittadino, che ha il diritto di partecipare a una comunicazione paritaria»¹⁴⁸.

Da quanto riportato si comprende bene come per competenza comunicativa non si debba intendere esclusivamente la capacità di produrre frasi grammaticalmente corrette (standard più propriamente linguistico di efficacia comunicativa), ma anche l'abilità nell'ideazione di messaggi appropriati al contesto socio-situazionale di ricezione (standard sociolinguistico).

¹⁴⁷ Alessandro Lucchini propone un metodo di comunicazione efficace fondato su tre passaggi fondamentali: *la calibrazione*, che consiste nello studio del destinatario e delle modalità in cui si esprime; *il ricalco* (*mirroring*), ossia il rispecchiamento e l'imitazione dei suoi atteggiamenti; *la guida*, essenziale a condurre il lettore verso un sentimento o atteggiamento positivo. Cfr. A. Lucchini, *Business writing. Scrivere nell'era di internet*, Sperling & Kupfer, Milano, 2001.

¹⁴⁸ D. Zorzi, *Atteggiamento verso la semplificazione: alcuni punti di vista*, in «ITER LEGIS», gennaio-aprile 1998, pp. 275-284.

La scrittura deve essere intesa più esattamente come un processo dinamico e complessivo che coinvolge diverse competenze: linguistiche (per ciò che concerne il livello morfosintattico, lessicale e semantico del testo), testuali (di organizzazione delle informazioni sulla base dei requisiti richiesti dalle varie tipologie testuali), pragmatiche (di appropriatezza del messaggio rispetto al contesto comunicativo), cognitive (di elaborazione, selezione e interrogazione sui dati) e meta-cognitive (di problematizzazione della produzione, di autocontrollo e di attitudine alla revisione). Nella scrittura intervengono, come abbiamo detto, fattori ambientali, sociali e istituzionali che solo un approccio olistico consente di analizzare opportunamente e dunque di controllare.

Riprendendo il “principio di cooperazione” elaborato da Paul Grice negli anni Settanta¹⁴⁹, l’autore dei testi amministrativi deve prestare innanzitutto attenzione affinché il suo contributo «alla conversazione sia tale quale è richiesto, allo stadio in cui avviene, dallo scopo o orientamento accettato dello scambio linguistico in cui [è] impegnato». Una conversazione, o comunque qualsivoglia atto comunicativo, deve essere sempre adeguata e risultare appropriata a una determinata situazione comunicativa, a precise coordinate spazio-temporali e alle finalità da perseguire. Essa deve inoltre rispettare “regole del gioco” e aspettative condivise essenziali alla buona riuscita dell’interazione comunicativa. Stante ai principi regolativi individuati da Grice, queste si potrebbero sintetizzare nelle quattro massime conversazionali della *quantità* dell’informazione («Non essere reticente o ridondante»), della *qualità* («Sii sincero, fornisci informazione veritiera, secondo quanto sai»), della *rilevanza* o *pertinenza* («Sii pertinente»), del modo e dell’*appropriatezza* («Evita l’ambiguità»). La violazione di una delle massime comporta l’infrazione del principio di cooperazione alla base dello scambio conversazionale e dunque il fallimento dell’intero processo comunicativo.

La riuscita dell’atto comunicativo pubblico è dunque fortemente correlata allo sviluppo della *competenza sociolinguistica* dell’attore istituzionale: «Sapere una lingua, dal punto di vista sociolinguistico, significa in sommi capi non solo avere la capacità di produrre frasi

¹⁴⁹ H.P. Grice, *Logic and Conversation*, in P. Cole, J. Morgan (a cura di), *Syntax and semantics*, vol. 3, *Speech acts*, Academic Press, New York, 1975, pp. 41-58. Trad. it. di Giorgio Moro: in *Logica e Conversazione*, il Mulino, Bologna, 1993, pp. 55-77. L’analisi della conversazione (*Conversation Analysis*), come modalità di interazione sociale e attività socialmente organizzata, ha ottenuto molta fortuna in sociolinguistica; essa, infatti, rispetto alla linguistica propriamente detta che è interessata agli aspetti interni al codice, si occupa di studiare il linguaggio come fenomeno sociale: vale a dire gli usi linguistici concreti, i comportamenti linguistici effettivi di una comunità di parlanti e il loro mutamento nel tempo. Sulla base dei lavori di Erving Goffman e Harold Garfinkel ne è nato un approccio sociologico assai fecondo per lo studio dell’interazione sociale. Si rimanda a: G. Fele, *L’analisi della conversazione*, il Mulino, Bologna, 2007; F. Orletti, *Linguaggio e contesti: verso una teoria della competenza comunicativa*, in «La Critica sociologica», 26, 1973, pp. 77-95.

grammaticalmente ben formate, ma anche essere in grado di usare le frasi in maniera appropriata alle situazioni»¹⁵⁰; saper scegliere il repertorio e la varietà linguistica più appropriata al contesto socio-situazionale e alla tipologia socio-culturale di parlante con cui si intrattiene la relazione comunicativa. Una siffatta competenza non consiste in una mera conoscenza delle strutture astratte interne alla lingua ma nelle “abilità d’uso” fondate sulla conoscenza dei comportamenti comunicativi concreti ed eterogenei realizzati dalla comunità dei parlanti nella vita quotidiana¹⁵¹.

Il concetto di competenza socio-linguistica, come è stato notato¹⁵², rientrerebbe in quello più vasto di “competenza comunicativa” elaborato dall’antropologo e linguista Dell Hymes nel 1971¹⁵³ a superamento della distinzione saussuriana tra *langue* e *parole*; la quale era stata ripresa qualche anno prima da Noam Chomsky in *Aspects of the theory of syntax* (1965), per distinguere la “competenza” (*competence*) dall’“esecuzione” (*performance*) linguistica: vale a dire la conoscenza che un parlante ha della propria lingua dalla realizzazione di tale capacità in un dato contesto – in breve, il sistema linguistico interno che rimane invariato dalla lingua esterna che al contrario muta sulla base del controllo sociale esercitato in un dato contesto¹⁵⁴.

Un’adeguata educazione linguistica non dovrebbe pertanto prevedere unicamente l’acquisizione di un sistema di conoscenze grammaticali – l’apprendimento delle regole atte a produrre e comprendere enunciati linguistici (*sentences*) considerati corretti sintatticamente

¹⁵⁰ G. Berruto, *Fondamenti di sociolinguistica*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

¹⁵¹ Pier Paolo Giglioli e Giolo Fele hanno notato come «la sociologia nella sua storia, nonostante Durkheim abbia dedicato una delle sue opere maggiori allo studio del simbolismo [1912] e ai fondamenti sociali delle categorie [...], si disinteressa sostanzialmente del linguaggio e del significato, mentre per parte sua la linguistica nel suo sviluppo accentua il divorzio dalle condizioni contestuali. Questo divorzio [...] trova la sua più compiuta formulazione con la linguistica generativa di Chomsky. Chomsky ritiene che per studiare il linguaggio non siano pertinenti i fattori comunicativi e sociali, e che il funzionamento del linguaggio vada distinto dalle sue funzioni. L’approccio di Chomsky è basato sullo studio formale e astratto dei meccanismi del linguaggio, la sua grammatica, e il linguaggio è inteso essenzialmente nella sua facoltà di rappresentare il pensiero, non come strumento usato dalle persone per comunicare». Cfr. Giglioli, Fele, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵² Secondo Canale e Swain la competenza comunicativa è costituita da quattro parti fondamentali: la competenza grammaticale (la conoscenza delle parole e della loro pronuncia e delle regole sintattiche), la competenza socio-linguistica (l’appropriatezza del discorso in riferimento agli scopi e al contesto sociale dei parlanti), la competenza discorsiva (fondata sulla coesione grammaticale e la coerenza logica delle argomentazioni) e, infine, la competenza strategica (l’insieme delle abilità messe in atto per risolvere un problema comunicativo). M. Canale, M. Swain, *Theoretical Basis of Communicative Approaches to Second Language Teaching and Testing*, in «Applied Linguistics», 1, 1980, pp. 1-47.

¹⁵³ D. Hymes, *On Communicative Competence*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1971; E. Zuanelli Sonnino, *La competenza comunicativa. Precognizioni, conoscenze e regole per la comunicazione*, Boringhieri, Torino, 1981; A. Marcarino, *Sociologia dell’azione comunicativa*, Guida, Napoli, 1995 (1^a ed. 1988).

¹⁵⁴ N. Chomsky, *Aspects of the Theory of Syntax*, Mit Press, Cambridge, 1965. Trad. it.: *Aspetti della teoria della sintassi*, in *Saggi linguistici*, vol. II, *La grammatica generativa trasformativa*, Boringhieri, Torino, 1970.

e validi in astratto. Questa dovrebbe porre maggiore attenzione allo sviluppo della capacità di produrre enunciazioni (*utterances*) appropriate ai vari contesti comunicativi.

Secondo Hymes il parlante ben formato dovrà, in sintesi, sapere «quando parlare, quando tacere, e riguardo a che cosa parlare, a chi, quando, dove, in che modo» perché vi siano tutti i presupposti fondamentali per la riuscita dell'interazione comunicativa. I messaggi contengono sempre, oltre che un significato cognitivo, anche significati contestuali, sociali e culturali; gli scambi linguistici non possono essere considerati in astratto e indipendentemente dalla realtà sociale in cui sono situati e dalla comunità dei parlanti. Perché il parlante possa ritenersi a pieno titolo membro di un gruppo sociale, accanto all'«accettabilità» in termini di correttezza grammaticale, deve essere attentamente curata l'abilità linguistica, intesa come «appropriatezza» tra azione, messaggio e contesto. Come scrive il padre dell'etnografia della comunicazione: «competence is understood to be dependent on two things: (tacit) knowledge and (ability for) use»¹⁵⁵.

Rivedendo le sue posizioni originarie, anche Chomsky concorderà qualche anno dopo sull'importanza della competenza pragmatica nell'ambito della stessa competenza grammaticale; che non può dunque essere intesa in senso meramente mentalistico. Piuttosto che essere relegata alla *performance*, la competenza pragmatica viene infine inclusa dal linguista nel sistema delle regole linguistiche necessarie a una comunicazione efficace¹⁵⁶.

Lo sviluppo delle competenze comunicative non è stata inoltre una delle priorità educative, didattiche e formative del nostro sistema universitario. Solo di recente sono stati attivati corsi e laboratori di scrittura all'interno di facoltà universitarie.

L'approccio dell'etnografia della comunicazione rispetto a quello strettamente linguistico ci consente di assumere il linguaggio come evento comunicativo complessivo e «fenomeno sociale totale» e di studiarne gli aspetti comunicativi nella loro complessità: contesti, partecipanti, contenuti, codici e sottocodici, canali, strutture linguistiche, valori e stili. Piuttosto che limitarci allo studio di un particolare codice linguistico e della correlazione sociolinguistica tra tratti linguistici (nel nostro caso lo stile burocratico) e un determinato ceto professionale, gruppo sociale o ambiente sociale (la burocrazia italiana), è nostro obiettivo infatti riuscire a comprendere la complessità dei meccanismi linguistici, sociali, politici, culturali che stanno alla base di un dato comportamento linguistico. A tal fine assumeremo la pubbli-

¹⁵⁵ Hymes, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵⁶ N. Chomsky, *Rules and Representations*, Blackwell, Oxford, 1980.

ca amministrazione come una particolare comunità linguistica (*speech community*)¹⁵⁷ governata da regole precipue rispetto ai vincoli presenti nella struttura sociale più ampia in cui è inserita e che manifesta un determinato atteggiamento nei confronti della lingua: potremmo dire, un’“ideologia linguistica” esplicitamente e implicitamente condivisa¹⁵⁸. Una comunità linguistica non si distingue infatti da altre comunità linguistiche soltanto per l’adozione di un determinato codice linguistico ma anche per la condivisione di particolari atteggiamenti circa l’utilizzo di quello specifico codice.

La formazione scolastica ricevuta dai dipendenti pubblici italiani, soprattutto negli anni anteriori all’introduzione dei nuovi programmi della scuola media inferiore (1979) e all’affermazione di una pedagogia linguistica democratica (abbiamo già richiamato la posizione in tal senso di De Mauro *et alii*), rappresenta uno dei maggiori ostacoli culturali allo sviluppo delle abilità linguistiche e comunicative richieste nella scrittura professionale. La funzionalità comunicativa – come ha messo in risalto Matteo Viale sulla base dei risultati di una ricerca mediante questionario somministrato a dipendenti pubblici –, è spesso trascurata infatti in nome dell’aderenza alle regole dell’“italiano scolastico”. «Non è un caso – scrive l’autore – se diversi tratti dell’“italiano scolastico” sono gli stessi che si ritrovano nel cosiddetto “burocratese”»: si pensi alla faticosa ricerca di sinonimi atti ad evitare l’utilizzo delle parole della lingua comune (*variatio* lessicale), al ricorso esasperato a formule perifrastiche ed eufemistiche più elaborate di quelle dirette e, in generale, alle auliche, nobili e nostalgiche parole e formule dei vecchi tempi¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Si riprende qui la definizione di John Gumperz di “comunità linguistica” come: «aggregato umano caratterizzato da un’interazione regolare e frequente per mezzo di un insieme condiviso di segni verbali e distinto da altri aggregati simili a causa di differenze significativi nell’uso del linguaggio». Hymes ha successivamente proposto di integrare tale definizione ponendo l’accento sull’identità e sul senso di appartenenza che lega all’interno ciascuna comunità di parlanti. Cfr. J.J. Gumperz, *The Speech Community*, in «International Encyclopedia of Social Sciences», IX, Crowell Collier & Macmillan, 1968, pp. 381-386. Trad. it. di F. Orletti: *La comunità linguistica*, in Giglioli, Fele, *op. cit.*, pp. 171-183. Occorre rilevare che il concetto di “comunità linguistica” non si presta ad una definizione univoca. Lo dimostrano le diverse interpretazioni che ne sono state date in letteratura: da quelle che – forse troppo semplicisticamente – all’uso di una lingua o di un dialetto associano una determinata comunità, a quelle che accentuano la distinzione su base sociale e culturale tra comunità (la sua collocazione in uno spazio sociale pluridimensionale) che dal punto di vista linguistico possono essere monolingue o plurilingue, a quelle che – in modo più esaustivo – considerano a fondamento dell’idea di “comunità linguistica” l’interazione comunicativa all’interno di determinati gruppi (anche associazioni professionali), la condivisione di “una grammatica comunitaria” (particolarità linguistiche), di certe varietà e regole linguistiche e di atteggiamenti e usi condivisi nei confronti di queste. Per una sintesi del dibattito sociolinguistico si rinvia a Hudson, *“Comunità linguistiche”*, in *Sociolinguistica*, cit., pp. 31-37.

¹⁵⁸ Si riprende qui la definizione di ideologia linguistica elaborata da Kathryn A. Woolard: «Representations, whether explicit or implicit, that construe the intersection of language and human beings in a social world». Nell’ideologia linguistica rientrerebbero dunque le idee, le credenze, esplicite e implicite, e i giudizi sociali, politici e culturali socialmente condivisi da una comunità, da un gruppo sociale oppure dalla società intera su determinate caratteristiche linguistiche. Cfr. B.B. Schieffelin, P.V. Kroskrity, K.A. Woolard, *Language Ideologies – Practice and Theories*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

¹⁵⁹ Viale, *op. cit.*, p. 158.

Capitolo III

Analisi sociologica intorno alla conservatività del codice

1. Framework teorico e obiettivo della ricerca

In seguito ad un'attenta ricognizione della letteratura sull'argomento, è stato possibile notare come ad oggi non risulti che in ambito nazionale sia stata dedicata specifica e sistematica attenzione sociologica¹ all'analisi delle motivazioni sottostanti all'adozione di comportamenti linguistici burocratici.

Da più parti è stato notato come sia rinvenibile un'asimmetria comunicativa e relazionale nell'utilizzo da parte delle istituzioni pubbliche di un codice simbolico che appare tuttora vincolato alle logiche autoritative del passato e a quella cultura della riservatezza e della segretezza dell'attività amministrativa contro cui sono state dirette le riforme degli anni Novanta; e come il *medium linguistico* istituzionale, anziché favorire la relazione tra istituzioni e cittadini, emerga anzi come serio e tenace ostacolo allo sviluppo di una "cultura del servizio" nelle amministrazioni pubbliche e, di conseguenza, alla realizzazione dei moderni diritti di cittadinanza nella società civile (*in primis* al diritto a un'informazione trasparente e

¹ Riferimenti teorici si rintracciano in studi più generali sui processi comunicativi pubblici: a partire da quelli a cura di Franca Faccioli confluiti in *Diritto all'informazione e comunicazione pubblica. Come parlano le istituzioni* (in «Sociologia e ricerca sociale», 44, 1994) e a cura di A. Mazzacane raccolti negli Atti del IV° Convegno annuale della Società per gli studi di storia delle istituzioni tenutosi a Napoli nel 1998, *I linguaggi delle istituzioni* (Cuen, Napoli, 2001). Se si escludono le indagini sociolinguistiche, di carattere per lo più quantitativo e socio-statistico, condotte a partire dal 1987 dal Gruppo universitario linguistico e pedagogico (Gulp) dell'Università La Sapienza di Roma, che si avvale del prestigioso coordinamento scientifico di Tullio De Mauro e di Maria Emanuela Piemontese, risultano altrettanto carenti le ricerche empiriche di carattere sociologico sul linguaggio della pubblica amministrazione.

Alcuni importanti studi sui comportamenti linguistici istituzionali sono stati compiuti a livello internazionale; molti dei quali confluiti in importanti riviste quali «Language in Society» e «International Journal of the Sociology of Language», e ricordati in manuali, tra cui quello di J.A. Fishman, *The Sociology of Language*, Rowley, Mass, 1971. Trad. it.: *La sociologia del linguaggio*, Officina, Roma, 1975; e di R.W. Fasold, *The Sociolinguistic of Society*, Blackwell, Oxford, 1984. Particolarmente utili all'impostazione della presente ricerca sono risultate: l'analisi del linguaggio delle istituzioni e del linguaggio come istituzione condotta da Peter Berger (P.L. Berger, B. Berger, *Sociology. A biographical Approach*, Basic Books, New York, 1975. Trad. it.: *Sociologia. La dimensione sociale della vita quotidiana*, il Mulino, Bologna, 1977) e lo studio di J. Gumperz sui "linguaggi speciali", intesi come riflesso della «variazione linguistica sovrapposta» esistente nel repertorio verbale di una comunità linguistica per effetto dei differenti tipi di attività informali e formali (J. Gumperz, *The Speech Community*, in «International Encyclopedia of Social Sciences», IX, Crowell Collier & Macmillan, New York, 1968, pp. 381-386. Trad. it. *La comunità linguistica*, in Giglioli P.P., Fele G., *Linguaggio e contesto sociale*, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 171-183). Si ritornerà più avanti su questi argomenti (il linguaggio come istituzione e i linguaggi speciali e le loro funzioni).

Come abbiamo già avuto modo di precisare nell'Introduzione, le sole indagini che sono state portate avanti a livello nazionale nell'ottica dei nostri medesimi obiettivi di ricerca sono quelle di M. Viale, *Studi e ricerche sul linguaggio amministrativo*, Cleup, Padova, 2008; e D. Zorzi, *Atteggiamento verso la semplificazione: alcuni punti di vista*, in «ITER LEGIS», gennaio-aprile 1998, pp. 275-284.

corretta, al diritto di accesso alla documentazione e al diritto di partecipazione al procedimento amministrativo).

Cittadini e studiosi giudicano i moduli espressivi prevalenti nelle organizzazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché nelle organizzazioni cosiddette “semi-pubbliche” e “semi-private”, inadeguati ai nuovi modelli di comunicazione pubblica e istituzionale: a causa della loro oscurità oggettiva² e contemporaneamente a causa della distanza relazionale che di volta in volta essi sembrano riproporre tra istituzioni anonime e impersonali e cittadini percepiti ancora come destinatari passivi di informazioni e servizi.

Se «la democrazia di un paese si misura anche dalla possibilità di partecipazione dei cittadini alla vita culturale, sociale e politica», è chiaro che una società democratica può realizzarsi soltanto «nella misura in cui questi sono messi nella condizione di conoscere e di comprendere i contenuti dell’azione dello Stato, le ragioni che la muovono e le modalità con le quali viene attuata»³. Soluzioni al senso di estraneità, frattura e fastidio dilaganti nella società civile possono dunque discendere soltanto da una maggiore trasparenza linguistica nella fase di produzione dei messaggi e dall’instaurazione di un rapporto comunicativo simmetrico e paritario.

Sulla teorizzazione di un paradigma relazionale e comunicativo bidirezionale, espressione e insieme “organo” di una progressiva democratizzazione dell’agire amministrativo, risultano attualmente impegnati studiosi che, dedicandosi più specificatamente all’interno della sociologia dei processi culturali e comunicativi a un’analisi dei comportamenti comunicativi pubblici, hanno di recente dato vita a una disciplina con uno specifico statuto teorico e concettuale e apparato critico e metodologico: appunto la sociologia della comunicazione pubblica (e istituzionale)⁴.

Ritenuto già nel senso comune un vero e proprio codice di “casta”, utilizzato a garanzia di privilegi di un determinato ceto professionale e gruppo sociale, il linguaggio burocratico viene annoverato nella letteratura sociologica tra le principali barriere burocratiche che im-

² È ciò che abbiamo inteso dimostrare sulla base dei risultati di studi preesistenti e di analisi linguistiche direttamente condotte sui testi amministrativi e richiamate nel capitolo precedente.

³ F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Carocci, Roma, 2000, p. 11.

⁴ Tra i tanti: P. Mancini, *Manuale della comunicazione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2011 (1^a ed. 1996); F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, cit.; G. Arena, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2002; S. Rolando, *Teorie e tecniche della comunicazione pubblica. Dallo stato sovraordinato alla sussidiarietà*, Etas, Milano, 2002; L. Solito, *Cittadini e istituzioni. Come comunicare*, Carocci, Roma, 2004; M. Cavallo, *La comunicazione pubblica tra globalizzazione e nuovi media*, FrancoAngeli, Milano, 2005; G. Ducci, *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*, Angeli, Milano, 2006; P. Malizia, *Comunicazioni. Strutture e contesti sociali dell’agire comunicativo*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

pediscono di fatto l'instaurazione di un rapporto dialogico tra amministrazioni e cittadini e che alimentano il senso di sfiducia nei confronti dell'agire amministrativo.

È nel contesto dei percorsi di democratizzazione dell'agire amministrativo (che prevede innanzitutto trasparenza, inclusione e partecipazione) che la riforma linguistica del sistema amministrativo acquisisce rilevanza sociale: in quanto auspicabile riflesso di una struttura e di relazioni sociali democratiche; ma, ancor prima, quale strumento atto a produrre cambiamenti in senso democratico in quella stessa struttura e in quelle relazioni sociali⁵.

Assumendo una comunità linguistica quale «campo d'azione in cui la distribuzione delle varianti linguistiche è un riflesso di fatti sociali»⁶, diventa chiaro come variazioni nell'uso del repertorio linguistico sono richiesti dagli stessi cambiamenti sociali in atto. Nel momento in cui variazioni sono in corso all'interno di un determinato ambiente professionale e nelle logiche di interazione tra questo e l'esterno, si impone contemporaneamente la revisione di certe «scelte» linguistiche e la messa in discussione della «fedeltà linguistica» del gruppo a un dato sistema di norme e ad aspettative socialmente riconosciute; in funzione di una maggiore appropriatezza delle scelte linguistiche ai nuovi modelli di interazione sociale⁷.

Abbiamo visto come ciò che agli operatori nel mondo pubblico si chiede in una società «plurilingue» è il superamento di quella soglia che Gumperz definisce «compartimentalizzazione», ossia separazione netta tra varietà linguistiche «sovrapposte», a favore di un repertorio linguistico maggiormente fluido, dinamico e flessibile da cui estrarre la varietà più appropriata alle diverse situazioni.

Gli indicatori linguistici su cui ci siamo già soffermati – lessicali, sintattici, strutturali – sono senz'altro direttamente collegati a esigenze tecniche proprie dell'ambiente professionale in oggetto (lo sono sicuramente, per esempio, i tecnicismi giuridici, ma lo sono anche, in generale, certi livelli stilistici formali appropriati ai prodotti comunicativi pubblici). Tuttavia, contemporaneamente essi forniscono indicazioni sul tipo di relazione sociale che si

⁵ È questa, per esempio, la tesi sostenuta da Basil Bernstein in *Class, Codes and Control. Theoretical Studies Towards a Sociology of Language*, vol. I, Routledge & Keagan Paul, London-Boston, 1971.

⁶ Qualesivoglia comportamento linguistico fornisce numerose informazioni extralinguistiche: «La scelta effettuata da un individuo fra le alternative che possono essere permesse in un particolare evento linguistico può rivelare la sua origine familiare e il suo intento sociale, può caratterizzarlo come meridionale, settentrionale, come uomo di città, come contadino, come membro delle di classi colte o incolte, e può anche indicare se egli voglia apparire amichevole o distaccato, familiare o rispettoso, superiore o inferiore». Cfr. Gumperz, *La comunità linguistica*, cit., p. 177.

⁷ Gumperz nel 1968 dimostrava per esempio come «la fedeltà linguistica [a una lingua standard] può diventare un problema politico in una società in via di modernizzazione quando minoranze sociali si mobilitano. Le loro richieste di una più stretta partecipazione politica sono spesso accompagnate da richieste per una riforma della lingua o per una riforma della scrittura del vecchio codice ufficiale». Siffatte richieste, riflettendo contemporaneamente un atteggiamento sociale, possono rappresentare in taluni casi finanche una minaccia di destituzione dell'élite consolidata (Gumperz riporta i casi di conflitti linguistici tradottisi in zone dell'Africa e dell'Asia in veri e propri tumulti popolari). *Ivi*, p. 172.

instaura tra i partecipanti. Sappiamo infatti che a determinate situazioni sociali corrispondono certe scelte linguistiche: solo a titolo esemplificativo, a seconda dei contesti comunicativi e dello status sociale e professionale dell'interlocutore, si utilizzeranno un sistema allocutivo più o meno fondato sulla simmetria o la riverenza (*lei, Lei, S.V., SS.LL.*,), formule di saluto più o meno “distinte”, “cordiali” o “calorose”; modi di rivolgersi all'interlocutore più o meno formali o intime (*spettabile, egregio, gentile, caro*) e così via⁸.

I testi amministrativi non veicolano quindi soltanto contenuti di difficile interpretazione ma anche chiari “indizi” del tipo di relazione sociale che si intende proporre o che ricorsivamente si auto-ripropone in una data situazione comunicativa – la definizione “linguistica” della relazione sociale non sempre infatti è data intenzionalmente ed espressamente; essa è spesso già insita, come si vedrà più avanti, in pratiche amministrative riprodotte ritualmente e in modo inconsapevole.

Inoltre, in virtù del rapporto di circolarità tra dimensione linguistica e dinamica sociale, il linguaggio interviene direttamente non soltanto nella “definizione”, appunto linguistica, della relazione sociale ma anche, più in generale, nei processi di costruzione della realtà sociale. È così che un linguaggio maggiormente accessibile e trasparente diventa prerequisito imprescindibile per la realizzazione di una società effettivamente democratica.

Tutta la sociologia del linguaggio, come è stato chiaramente specificato da uno dei suoi esponenti più rappresentativi a livello nazionale, si interroga su tale rapporto di circolarità.

La sociologia del linguaggio, rispetto ad altre discipline, che pur nella loro diversità sono ad essa intimamente collegate, come la linguistica e la sociolinguistica, ha, a mio avviso, come suo obiettivo specifico quello di porre in evidenza le fondamentali funzioni del linguaggio nei processi di costruzione della realtà sociale, nella formazione delle rappresentazioni sociali e delle identità individuali e collettive, nonché nelle relazioni e interazioni che gli attori stabiliscono tra loro. D'altro canto, la sociologia del linguaggio deve anche mostrare l'influenza che sul linguaggio hanno le strutture sociali e i condizionamenti materiali [...], in un rapporto di circolarità tra dimensione linguistica e dinamica sociale⁹.

Inquadrata all'interno di questo preciso contesto teorico e disciplinare, e traendo le mosse proprio dal profondo rapporto di circolarità tra linguaggio e agire sociale, la ricerca che andiamo qui a presentare, intende più specificatamente *approfondire – e per certi versi “smascherare” – i limiti che il percorso di democratizzazione linguistica incontra all'interno del*

⁸ *Ivi*, p. 172.

⁹ F. Crespi, *Sociologia del linguaggio*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. VII.

“campo amministrativo”¹⁰ complessivamente considerato: nei suoi aspetti strutturali, procedurali e simbolici.

L'analisi storica, linguistica e sociologica fin qui condotta sul linguaggio della burocrazia italiana ci ha consentito di acquisire gli strumenti concettuali essenziali per un'opportuna collocazione dell'oggetto d'indagine all'interno dell'ampio dibattito sviluppatosi intorno ai cambiamenti organizzativi e culturali in atto nelle istituzioni post-moderne e nel loro rapporto con la società civile. È in stretta connessione con tali mutamenti che devono essere infatti necessariamente indagati i fenomeni di democratizzazione dell'“agire linguistico” delle pubbliche amministrazioni per riuscirne a rilevare *opportunità e limiti*.

2. Disegno, fasi e metodologia della ricerca

Fin qui ci siamo occupati in generale di collocare l'oggetto della nostra ricerca nel contesto dei mutamenti legislativi, organizzativi e culturali che hanno riguardato la pubblica amministrazione nell'ultimo ventennio (I capitolo) e di spiegare, sotto il profilo socio-linguistico, in che senso il linguaggio burocratico costituisca un serio ostacolo ai percorsi di innovazione amministrativa e di cittadinanza attiva (II capitolo).

I principali risultati emersi dalle analisi linguistiche condotte sui testi amministrativi (lessico specialistico, sintassi complessa e involuta, ambiguità espressive, carenze ed eccedenze informative, pedissequa aderenza al linguaggio giuridico, scarsa pianificazione testuale) sono stati analizzati in connessione con alcuni dei problemi socio-culturali ed educativi più urgenti della nostra realtà nazionale¹¹ allo scopo di dimostrare come il linguaggio burocratico incida fortemente nella conservazione dell'ordine sociale esistente impedendone mutamenti in senso democratico; nello specifico, come esso rifletta e contemporaneamente determini il rapporto tuttora asimmetrico tra istituzioni e cittadini.

Al fine di rispondere all'obiettivo generale della nostra ricerca, ossia – riformuliamo – *comprendere i motivi per cui, nonostante le denunce e le riforme in materia di trasparenza e chiarezza comunicativa, la riforma linguistica della pubblica amministrazione stenti a compiere significativi passi in avanti*, abbiamo ritenuto opportuno in questa sede concentra-

¹⁰ Si utilizza l'espressione nel senso inteso dai neo-istituzionalisti per “campo organizzativo” (Powell, Di Maggio): dunque per designare un contesto di vita istituzionale riconosciuto come distinto da altri; un insieme organizzativo sempre più variegato e fluido, caratterizzato da una fitta rete di comunicazione tra attori organizzativi in rapporto di reciproco sostegno e condizionamento.

¹¹ Ricapitolando, in relazione ai destinatari dei testi amministrativi: analfabetismo, scarse competenze alfabetiche funzionali, debolezza del sistema educativo e formativo, *digital e cultural divide*; in relazione agli autori: ritardo nello sviluppo della formazione continua e permanente e in particolare nell'acquisizione delle “nuove” competenze comunicative.

re la nostra analisi sul versante della produzione dei testi amministrativi e indagare, oltre agli usi linguistici prevalenti nella comunità linguistica, gli atteggiamenti, le credenze e le opinioni che i parlanti condividono intorno a tali usi; consapevoli del fatto che rappresentazioni e definizioni della realtà intervengono direttamente nei comportamenti effettivi – recita infatti il noto teorema della “definizione della situazione” coniato da William Thomas nel 1928: «se gli uomini definiscono certe situazioni come reali, essi sono reali nelle loro conseguenze»¹².

In aderenza a una prospettiva di studio sociolinguistica di carattere ermeneutico, il focus della ricerca non sarà pertanto rappresentato dall’analisi di dati linguistici astratti dal contesto di riferimento (analisi formale) ma dal comportamento linguistico che si manifesta all’interno di un universo socialmente definito (analisi sociologica e contestuale).

Assumendo, quindi, una prospettiva sociologica piuttosto che sociolinguistica, la ricerca si propone più specificatamente di contribuire allo studio della società in rapporto alla lingua (compito che in Italia si assume in via programmatica una specifica sociologia del linguaggio) piuttosto che della lingua in relazione alla società (materia su cui risulta impegnata in Italia a partire dagli anni Settanta la sociolinguistica)¹³. Della sociolinguistica si riprende, piuttosto che il più fortunato orientamento descrittivo e correlazionale, la vocazione originaria ad un’analisi critica della società e dei suoi comportamenti linguistici.

Mediante un approccio ermeneutico, e utilizzando procedure di osservazione contestuali, linguistiche e sociologiche, è nostro obiettivo riuscire a porre in risalto i fattori sociali, politici, culturali ancora inesplorati che, accanto alle problematiche linguistiche *stricto sensu*, intervengono nel limitare la leggibilità e la comprensibilità dei testi amministrativi: sia di quelli più prettamente tecnico-giuridici, che abbiamo visto rigidamente vincolati alla struttura, alla formulazione e al lessico di leggi e decreti, sia di quelli informativi e regolativi meno “tecnici” in costante aumento nelle amministrazioni pubbliche sempre più relazionali e dialogiche (lettere, comunicazioni, mail, carte dei servizi, avvisi, segnaletica, istruzioni per la compilazione di moduli, ecc.).

¹² W. Thomas, *The Child in America*, Knopf, New York, 1928. Il teorema venne ripreso poi da R.K. Merton, impegnato in una dimostrazione del modello della “profezia che si autoadempie” mediante casi concreti. Cfr. R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Free Press, New York, 1968 (ed. or. 1949). Trad. it. di C. Marletti e A. Oppo: *Teoria e struttura sociale. Studi sulla struttura sociale e culturale*, vol. II, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 765 ss.

¹³ Per una distinzione tra “sociolinguistica” e “sociologia del linguaggio”, intese come aree disciplinari distinte e sovrapposte, l’una interessata ad aspetti micro e l’altra macro del rapporto di covariazione tra lingua e società, l’una più incline ad utilizzare metodi quantitativi e l’altra qualitativi, si veda R.A. Hudson, *Sociolinguistics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996 (1^a ed. 1980). Trad. it.: *Sociolinguistica*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 12.

Da questa constatazione di fondo prende le mosse la ricerca di carattere “comprendente”¹⁴ che si intende condurre in questa sede: rilevare, mediante l'utilizzo di un approccio metodologico “riflessivo”¹⁵, fondato sul rapporto circolare tra orientamenti teorici e ricerca empirica, i fattori di resistenza strutturali, istituzionali e culturali ai cambiamenti linguistici. La comprensione dell’“agire linguistico soggettivamente dotato di senso” della “comunità linguistica” di riferimento è orientata da alcuni costrutti teorici preliminari che, circolarmen- te, soltanto “i termini osservativi” consentiranno, a ricerca conclusa, di definire.

Si tratta, beninteso, di soli «concetti operativi» ricavati dalla letteratura interdisciplinare sviluppata sul tema che ci offrono indicazioni di massima sulla strada da seguire in un dise- gno di ricerca progressivamente «emergente» e «situazionale»: ossia che «si definisce [...] con il procedere della stessa indagine». «Si abbandona la fissità di schemi precostituiti e ci si cimenta in una realtà che, per quanto possa essere conosciuta in buona parte preventiva- mente alla discesa sul campo, supera quasi sempre le modellizzazioni e i quadri teorici di riferimento»¹⁶.

Come chiarisce anche Davide Sparti, tale «circolarità ricorsiva» tra teoria e ricerca empi- rica deve essere ricondotta al «doppio livello ermeneutico»¹⁷ che, nella ricerca sociale im- postata “riflessivamente”, si viene a creare per effetto della doppia capacità interpretativa: del ricercatore e degli attori sociali che a loro volta interpretano la realtà. Il dato infatti si co- struisce all’interno dell’interazione a partire dalla costruzione della realtà del soggetto che a sua volta viene ri-costruita dal ricercatore.

In tal senso, guardare con gli occhi dell’attore che si sta osservando, in modo da stabilire una relazione empatica adeguata alla comprensione della sua interpretazione della realtà, non comporta l’abbandono delle idee orientative che hanno condotto alla definizione del- l’oggetto e del problema e degli strumenti concettuali che ci orientano nella raccolta e nel- l’analisi delle informazioni. Pur lasciando alla ricerca empirica il compito di circoscrivere e

¹⁴ Con il termine *Verstehen*, utilizzato da Dilthey per indicare il metodo proprio delle scienze dello spirito in antitesi al metodo delle scienze della natura (*Erklären*), Max Weber si riferiva non tanto alla distinzione tra le due procedure d’indagine ma all’orientamento delle scienze storico-sociali, a differenza di quelle naturali, verso l’individualità e l’accertamento delle relazioni causali intercorrenti tra fenomeni individuali; all’«atteggia- mento ermeneutico mediante il quale l’osservatore sceglie, sulla base di valori storicamente rilevanti, gli ele- menti tipici di una certa società, determinati al fine di fornirne un’interpretazione tale da rispettare il senso sog- gettivamente inteso». Cfr. M. Weber, *Über einige Kategorien der verstehenden Soziologie* (1913), in *Id.*, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Mohr, Tübingen, 1922. Trad. it.: *Su alcune categorie della sociolo- gia comprendente*, in *Id.*, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, introduzione di P. Rossi, Einaudi, Torino, 1958, pp. 239-307.

¹⁵ C. Cipolla, *Teoria della metodologia sociologica. Una metodologia integrata per la ricerca sociale*, FrancoAngeli, Milano, 1995⁴.

¹⁶ G. Gianturco, *L’intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto*, Guerini, Milano, 2005, p. 26.

¹⁷ D. Sparti, *Epistemologia delle scienze sociali*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 253.

approfondire più dettagliatamente il fenomeno linguistico, non possiamo, in sintesi, dimenticare «la lente teorica senza la quale, comunque, tale empiria sarebbe cieca»¹⁸. Essa infatti ci ha fornito le “ipotesi” generali che pur non dovendo essere sottoposte direttamente a verifica empirica esercitano la loro funzione euristica in termini descrittivi e orientativi.

Si seguirà dunque un approccio metodologico più precisamente di tipo “abduittivo”, una logica di ricerca che considera induzione e deduzione in termini di rapporto di interdipendenza¹⁹. D'accordo con chi ritiene che non si possa dare «nel concreto processo di ricerca, una deduzione che non implichi qualche forma di induzione e, viceversa, un'opzione induttiva che a sua volta non sia associata a qualche aspetto deduttivo».

Infatti come si può supporre di partire da ipotesi del tutto chiuse e determinate senza considerare la possibilità, nella dinamica del processo di verifica, di dover fare i conti con esiti inattesi, non previsti, fuori dallo schema concettuale impostato a priori? Come si può pensare che la dura replica delle cose non abbia alcuna possibilità di retroagire sullo schema teorico prefigurato all'inizio dell'indagine dal ricercatore? Come si può essere così conservatori? E, viceversa, come si può immaginare che un percorso di ricerca non sia anche una forma di selezione, non comporti delle scelte, non sia accompagnato da qualche tipo di pregiudizio? Come si può dar credito al fatto che i dati parlino da soli, che essi non siano in qualche modo “costruiti” dallo studioso, che portino a delle scoperte del tutto indipendenti dalla impostazione dell'indagine dovuta al ricercatore?

L'abduzione – continua Cipolla – è pertanto il «luogo d'incontro necessario di due percorsi procedurali che, con buona pace di Popper, non possono mai esistere separatamente nel farsi concreto di una ricerca empirica, rappresenta quel *bilanciamento imprescindibile che solo può impedire all'indagine sociologica di chiudersi nelle sue premesse o di perdersi nel mondo*»²⁰.

All'assunzione nel processo conoscitivo di una prospettiva euristica ermeneutica, volta alla comprensione delle conoscenze pratiche intersoggettivamente condivise, «attraverso cui i soggetti costruiscono e interpretano i mondi sociali che essi stessi contribuiscono a

¹⁸ Gianturco, *op. cit.*, p. 45.

¹⁹ Il fondatore del pragmatismo Charles Sanders Peirce già alla fine dell'Ottocento aveva dimostrato come l'unica operazione logica veramente scientifica in un mondo in cui domina il caso fosse un ragionamento di tipo abduittivo e inferenziale, senz'altro fallibile (*fallibilismo della ragione*) ma scientifico proprio in quanto aperto a rettifiche continue dei propri risultati. L'abduzione, intesa come «processo di formazione di ipotesi esplicative» a partire dall'osservazione di regolarità e uniformità nei fatti, dunque come ipotesi di spiegazione a partire dai fatti, è l'unico procedimento logico che conduce alla formulazione di una teoria davvero nuova che, retroattivamente, consente di spiegare i fatti (retroduzione). Al contrario «la induzione non fa che determinare un valore e la deduzione sviluppa semplicemente le conseguenze necessarie di una pura ipotesi». Se «la deduzione prova che qualcosa *deve essere*; l'induzione mostra che qualcosa è *realmente* operativa; l'abduzione meramente suggerisce che qualcosa *può essere*». Cfr. C.S. Peirce, *Collected Papers*, Harvard University Press, Cambridge, 8 voll., 1931-1958. Trad. it.: *Opere*, a cura di Bonfantini, Bompiani, Milano, 2003, § 5.171.

²⁰ Cipolla, *op. cit.*, pp. 104-105 (c.vo nostro).

creare», corrisponderà pertanto una metodologia d'indagine coerentemente orientata «alla comprensione ermeneutica dell'esperienza soggettiva di attribuzione di senso mediante la ricostruzione degli *accounts* (“resoconti”) dei soggetti partecipanti all'indagine»²¹. I resoconti ci dicono dei metodi con cui gli attori, nel nostro caso amministrativi, danno ordine e costruiscono una precisa situazione sociale; delle pratiche intersoggettive di attribuzione di senso che i membri mettono in atto nel loro agire pratico finalizzato e con cui danno vita ad un'azione intersoggettivamente organizzata. Normalmente nell'atteggiamento sociologico cosiddetto “ingenuo” tali pratiche non assurgono a oggetto specifico di riflessione ma sono assunti a-problematicamente.

Come una prospettiva di studio fenomenologica ed etnometodologica diffusasi anche all'interno degli studi organizzativi neo-istituzionalisti suggerisce, si prevede di poter rintracciare nella ricostruzione degli *account* che gli attori amministrativi saranno in grado di restituirci circa il loro “agire linguistico” (obiettivo specifico dell'analisi del caso di studio che affronteremo nel quarto capitolo), la complessità dei fattori soggettivi, strutturali e istituzionali che intervengono nella determinazione di un particolare comportamento linguistico; si tratta infatti di dimensioni tra cui viene a intessersi un profondo rapporto di circolarità e che qui isoliamo ai soli fini espositivi – essendo nella realtà organizzativa al contrario profondamente interagenti tra loro e difficili da discernere.

Concentrando l'attenzione sulle «procedure interpretative mediante le quali [uno specifico mondo della vita] viene costruito all'interno di concrete interazioni»²², in virtù dell'inevitabile rapporto di «indicalità» e di «riflessività»²³ che sussiste tra significati e caratteristiche strutturali di quel mondo della vita – nel nostro caso tra elementi cognitivi e azione organizzata –, si assumono nello stesso tempo informazioni sulle pratiche, oggettive e simboliche, che si producono e riproducono nel contesto lavorativo più ampio.

Lo studio del comportamento linguistico delle amministrazioni pubbliche, seppure qui metodologicamente condotto a partire dall'analisi di tipo microsociologica delle pratiche e degli atteggiamenti sviluppati all'interno di un determinato gruppo professionale intorno alla scrittura, mira comunque alla ricomposizione finale del profondo intreccio dei diversi livelli analitici (micro, meso e macrosociologico) sondati più estesamente nel percorso della ricerca. Si andrà, in sintesi, alla ricerca dei *significati soggettivi* che gli attori amministrativi attribuiscono a un dato comportamento linguistico, inteso appunto come azione individuale

²¹ A. Salvini, *La ricerca sociale*, in M.A. Toscano, *Introduzione alla sociologia*, FrancoAngeli, Milano, 2006, pp. 573-600 (cit. p. 577).

²² P.P. Giglioli, A. Dal Lago, *Etnometodologia*, Bologna, il Mulino, 1983, p. 16.

²³ H. Garfinkel, *Studies in ethnomethodology*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1967.

intenzionale e “dotata di senso”, per cogliere in essi anche i *vincoli strutturali* al comportamento linguistico, insiti appunto in qualsiasi “azione collettiva reiterata” e “finalizzata”²⁴, e le *pressioni istituzionali* esercitate sulle amministrazioni pubbliche dal contesto istituzionale in cui esse sono calate.

L'utilizzo di un approccio radicalmente interpretativo potrebbe infatti indurre nell'errore di trascurare gli aspetti strutturali e istituzionali che, pur essendo prodotti dall'interazione sociale, agiscono indipendentemente dalla volontà e dall'azione sociale.

La ricerca si colloca in tal senso all'interno di quel filone di studi neo-istituzionalisti che assumono le istituzioni come strutture sociali ripetute e relativamente stabili prodotte intersoggettivamente da gruppi di persone per il raggiungimento di determinati obiettivi e contemporaneamente come «fatti esteriori e costringenti» (Durkheim) che vincolano e plasmano le condotte umane; ancora più precisamente, essa si ispira a quegli approcci “morbidi” e “intermedi” sviluppatisi attorno allo studio delle organizzazioni post-moderne che analizzano il potere che i soggetti detengono nella costruzione della realtà organizzativa e sociale senza tuttavia trascurare vincoli e condizionamenti imposti dalla struttura sociale e dal contesto istituzionale di riferimento. Rispetto al costruttivismo più radicale, che in nome di una sorta di «imperialismo del soggetto»²⁵ finisce per pervenire inevitabilmente alla negazione del carattere oggettivo del mondo esterno, ridotto a mero costruito soggettivo, tali approcci «pur assumendo che la società è edificata a partire dalle interpretazioni degli individui, ammett[ono] che esistono delle strutture più ampie, istituite dagli individui attraverso le loro interazioni e a seguito di comportamenti sociali ripetuti, le quali hanno a loro volta un effetto sul comportamento degli individui stessi, in una sorta di processo circolare»²⁶.

Analogamente, anche l'ambiente istituzionale esterno vincola l'azione organizzata; esso impone infatti “le regole del gioco” ed esercita sulle organizzazioni in esso calate pressioni esterne che sollecitano continui processi di adattamento e di ristrutturazione dei fini e, di conseguenza, degli strumenti organizzativi. Un'amministrazione non è infatti un'entità

²⁴ M. Ferrante, S. Zan, *Il fenomeno organizzativo*, Carocci, Roma, 2003 (*passim*).

²⁵ “Approcci morbidi” o “soft” allo studio delle organizzazioni sono registrabili a partire dagli anni Settanta; in particolare grazie agli apporti metodologici della fenomenologia, dell'etnometodologia, del cognitivismo e dell'interazionismo simbolico. Rispetto all'approccio tradizionalista *hard*, gli studi organizzativi iniziano ad adottare logiche di ricerca che «privilegiano gli aspetti culturali, simbolici, riflessivi, nonché i processi di conferimento di senso che i soggetti mettono in atto interagendo con le organizzazioni stesse». Bonazzi, *Come studiare le organizzazioni*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 157. Tra gli approcci intermedi – intermedi rispetto alle sociologie radicalmente interpretative che corrono il rischio di risolversi nell'«imperialismo del soggetto» e a quelle strutturaliste e funzionaliste che viceversa sembrano pervenire a una sorta di «reificazione della struttura sociale» – si rimanda in particolare a quello del costruzionismo strutturalista elaborato da A. Giddens in *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press, Cambridge, 1984. Trad. it.: *La costituzione della società. Lineamenti di teoria della strutturazione*, Comunità, Milano, 1990.

²⁶ P. Corbetta, *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 37.

chiusa, con confini ben precisi, ma un organismo in continua interazione con l'ambiente esterno e dunque in costante evoluzione sulla base dei cambiamenti dettati dall'esterno.

È stato notato come la scuola neo-istituzionalista, rispetto alla tradizionale "tensione epistemologica" tra approccio sociologico soggettivo e oggettivo, interpretativo e positivistico, si collochi in una posizione *sui generis*. Si tratta a nostro avviso e, a parere di altri²⁷, di una posizione ambivalente ma, in virtù della sua stessa ambivalenza, anche assai feconda dal punto di vista euristico: in quanto rivolta all'integrazione in una cornice epistemologica unitaria delle diverse e parziali prospettive di studio. A differenza della scuola funzionalista, che, soprattutto nella versione parsonsiana, si era occupata prevalentemente dello studio delle istituzioni come complesso di norme e valori esterni e costrittivi rispetto all'individuo, il quale le interiorizza tramite processi di socializzazione, ma a differenza anche dell'istituzionalismo classico (tra tutti: Weber e Selznick), interessato alle strategie razionali interne alle singole unità organizzative piuttosto che ai «miti razionalizzati» in atto nell'ambiente istituzionale più ampio in cui esse sono *embedded* (Meyer e Rowan), il neo-istituzionalismo, soprattutto nelle sue versioni più "soft", considera altrettanto determinante, accanto alla razionalità organizzativa e ai processi di razionalizzazione istituzionali, il punto di vista che "razionalmente" i soggetti elaborano su norme e valori istituzionalmente definiti e i processi interpretativi con cui quotidianamente questi vengono percepiti e rielaborati dai soggetti; in sintesi, anche il significato che norme e valori rivestono per i soggetti e con cui i soggetti stessi provvedono alla costruzione della realtà sociale²⁸.

All'interno di tale quadro epistemologico, si ritiene, pertanto, che l'analisi della percezione che i soggetti sviluppano intorno all'agire istituzionale includa o comunque permetta anche di rilevare i vincoli strutturali e istituzionali all'azione organizzata. Riprendendo la terminologia diffusa negli studi neo-istituzionalisti che propongono un approccio *soft* allo studio delle organizzazioni, l'intersezione tra i diversi fattori può essere tradotta nei termini di "principi normativi, regolativi e cognitivi", "modelli di comportamento validi e persistenti", "condotte istituzionalizzate" (*routines*, convenzioni, procedure, strategie) e "sedimentazioni di significati" che sostengono, sollecitano e legittimano – nel nostro caso – un certo stile di scrittura.

²⁷ G. Bonazzi, *La scuola neo-istituzionalista*, in *Id.*, *Storia del pensiero organizzativo*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pp. 470-494.

²⁸ Berger P., Luckmann T., *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Anchor Books, Garden City (NY), 1966. Trad. it. di Sofri Innocenti M.: *La realtà come costruzione sociale*, il Mulino, Bologna, 1997.

Le pratiche di scrittura che andiamo a indagare sono pertanto da intendersi nei termini di *pratiche sociali quotidiane rese possibili dalla struttura organizzativa e contemporaneamente interpretate e riprodotte dagli attori sociali nell'ambiente organizzativo*.

Stante alla "teoria della strutturazione" elaborata da Giddens, oggetto d'indagine diventano così le «pratiche sociali ordinate nello spazio e nel tempo», «riprodotte» e «ricorsive», in cui è coinvolta tanto la struttura quanto l'attore sociale²⁹. Lo stesso sociologo britannico analizza come tale rapporto tra struttura e attore sociale sia interno anche alla lingua: una struttura che consente di generare discorsi ma che varia a secondo dell'uso che ne fanno i parlanti; «condizione perché possano generarsi atti di discorso» e insieme «conseguenza non intenzionale della produzione del discorso»³⁰.

Entrando, in sintesi, nel merito del dibattito sociologico *mainstream* sviluppatosi sul rapporto tra struttura e azione sociale, certamente le organizzazioni possiedono una cultura organizzativa sedimentata nel tempo in base alla quale è possibile spiegare il comportamento dei soggetti (come dimostrano gli studi culturalisti); ma, nel contempo, esse sono il risultato del senso che i soggetti conferiscono alla loro esperienza (secondo quanto si può concludere assumendo un approccio soggettivista e interpretativo). Se è vero insomma, come sostengono strutturalisti e funzionalisti, che le opinioni e le azioni degli individui sono influenzate dalla struttura sociale e dal sistema di norme e valori che essi interiorizzano; è altrettanto vero, d'altra parte, come sostengono fenomenologi, interazionisti e costruttivisti, che il soggetto crea significati con cui riproduce o trasforma questa struttura sociale.

Inquadrata all'interno di tale cornice epistemologica, l'analisi dei motivi per cui il linguaggio della pubblica amministrazione resiste al cambiamento non può pertanto prescindere né dalla rilevazione del senso che i soggetti assegnano all'agire amministrativo (approccio micro), né dall'analisi dell'organizzazione complessiva dell'azione amministrativa (approccio meso) e né tantomeno dallo studio della cornice istituzionale più ampia in cui soggetti e organizzazioni sono collocati (approccio macro). È questa del resto, la posizione di Robert Merton, il quale considera l'agire sociale determinato dai diversi fattori strutturali, culturali e soggettivi: dall'interiorizzazione di norme e aspettative di comportamento socialmente riconosciute ma anche dalla declinazione individuale, autonoma e creativa di queste; dalle rappresentazioni sociali di durkheimiana memoria che orientano i corsi di azione indi-

²⁹ «Le attività sociali umane sono, come certi aspetti autoriproduttivi della natura, ricorsive; non sono cioè poste in essere dagli attori sociali, ma ne sono continuamente ricreate con gli stessi mezzi grazie ai quali essi si imprimono in quanto attori. Nelle con le loro attività, gli agenti riproducono le condizioni che rendono tali attività possibili». Cfr. A. Giddens, *La costituzione della società*, cit., p. 4.

³⁰ Giddens A., *New Rules of Sociological Method*, Polity Press, Cambridge, 1976. Trad. it.: *Nuove regole del metodo sociologico*, il Mulino, Bologna, 1979, p. 178.

viduali alla costruzione soggettiva e intersoggettiva di queste stesse.

Prima di passare alla rilevazione sul campo delle complesse motivazioni sottostanti all'assunzione di un particolare comportamento linguistico (analisi di uno specifico caso), in questo capitolo andremo alla ricerca di quelle «dimensioni concettuali orientative»³¹ e di quei «concetti sensibilizzanti» (*sensitizing concepts*) e processuali capaci di offrire una più vasta conoscenza del fenomeno oggetto di studio e di suggerire le direzioni più opportune al prosieguo della ricerca empirica³². Lo faremo, si è detto, privilegiando una direzione circolare, aperta e interattiva tra teoria e ricerca empirica: utilizzando ricerche di sfondo preliminarmente condotte sul linguaggio burocratico³³ e ponendo queste in connessione con i quadri di riferimento concettuali rinvenibili nella tradizione sociologica e nella letteratura sviluppatesi sull'argomento utili all'interpretazione e alla comprensione approfondita del fenomeno.

3. Tra “concetti sensibilizzanti” e primi “indizi” empirici

Prima di procedere alla rilevazione sul campo degli ostacoli che il percorso di semplificazione linguistica incontra nella complessa realtà amministrativa, a mo' di avvertenza preliminare, occorre chiarire come una certa conservatività linguistica sia inevitabilmente implicita nel sottocodice burocratico e connaturata ad alcune caratteristiche strutturali e simboliche intrinseche al linguaggio in generale e alla varietà linguistica in esame. In particolare:

³¹ R. Bichi, *L'intervista biografica. Una proposta metodologica*, Vita e Pensiero, Milano, 2007 (1^a ed. 2002), p. 67.

³² Blumer indica con tale espressione quei concetti che «si limitano ad indicare la direzione nella quale guardare» e che in quanto tali si distinguono da quelli definitivi e conclusivi (*definitive concept*) che invece «forniscono prescrizioni su cosa guardare». Cfr. H. Blumer, *Symbolic Interactionism*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1969, p. 148. Come ha ben chiarito Rosalba Perrotta, si tratta di quelle idee guida che aiutano ad osservare la realtà, utili ad orientare lo sguardo del ricercatore senza determinarlo e costringerlo a rimanere intrappolato entro schemi precostituiti, a suggerire “dove guardare” senza indicare esattamente ciò che si dovrà vedere. R. Perrotta, *Interazionismo simbolico: concetti sensibilizzanti e ricerca empirica*, Cuecm, Catania, 1988.

³³ Al fine di introdurre il nostro oggetto di ricerca ci serviremo di primi dati raccolti nell'occasione di interventi formativi: alcuni raccolti dalla sottoscritta in occasione di corsi di formazione personalmente condotti presso amministrazioni pubbliche della Liguria e della Toscana, altri forniti da colleghi consulenti e formatori in materia di scrittura amministrativa e altri ancora reperibili in bibliografia. Circa questi ultimi si rimanda in particolare a: D. Zorzi, *Atteggimento verso la semplificazione: alcuni punti di vista*, in «ITER LEGIS», gennaio-aprile 1998, pp. 275-284. L'autrice, sulla base delle relazioni conclusive di circa 380 partecipanti a corsi di formazione tenutisi tra il 1992 e il 1997 (Inps di Roma, Comune di Trento, Regione Veneto), offre un quadro sintetico delle difficoltà di diversa natura incontrate dai dipendenti pubblici nell'orientare la scrittura al destinatario: a) la difficoltà di presentare in maniera accessibile al cittadino testi ambigui e oscuri per i dipendenti stessi; b) la difficoltà di esporre in modo semplice procedure complesse; c) l'abitudine a utilizzare certe forme stilistiche acquisite durante il servizio e considerate come le più adeguate nell'ambiente lavorativo; d) il prestigio, l'autorevolezza e l'“efficienza” garantita dall'uso di una certa terminologia; e) l'indifferenza e la resistenza di alcuni dirigenti; f) le difficoltà nella gestione del flusso interno delle informazioni.

a) il carattere “normativo” della lingua, come qualsiasi altra istituzione per definizione restia al cambiamento (il termine “istituzione” contiene infatti la radice indoeuropea “stha” che indica “stare”, “stabilità”)³⁴; b) la funzione “razionalizzatrice” che le lingue specialistiche svolgono all’interno del sistema sociale al fine di mantenere o restaurare lo stato di equilibrio e di prevenire pertanto il cosiddetto “caos sistemico”; c) l’intimo legame tra il linguaggio burocratico e il potere della burocrazia, che si serve del potere delle parole per confermare e rafforzare la sua legittimità e dunque per stabilizzare un dato ordine sociale; d) il rapporto di stretta dipendenza del sottocodice amministrativo dal codice giuridico per sua natura profondamente conservativo.

Nei paragrafi seguenti si presentano alcuni “concetti sensibilizzanti” emersi dal confronto costante e circolare tra acquisizioni teoriche e primi “segnali” empirici. Mediante l’ausilio di una prima osservazione empirica non pianificata e svolta senza alcuna pretesa di sistematicità³⁵ – anteriore e propedeutica alla progettazione del presente disegno di ricerca – è stato possibile rintracciare alcuni “indizi” sugli ostacoli al cambiamento linguistico che consentissero una progressiva traduzione dei termini teorici della questione in concetti maggiormente circoscritti e operativi di introduzione alla ricerca empirica.

L’indagine che si intende condurre sui fattori che incidono sulla natura fortemente conservativa e sulla refrattarietà ai cambiamenti della varietà linguistica in oggetto non può prescindere da uno studio preliminare delle dimensioni “plurifunzionali” che una data lingua esercita nello specifico contesto situazionale in cui è utilizzata. L’elevato indice di conservatività del sottocodice burocratico è da ricollegarsi anzitutto infatti a caratteristiche più propriamente testuali, “con-testuali” e pragmatiche dei “discorsi giuridico-amministrativi”; in termini sociolinguistici di indirizzo funzionalistico, alle precise funzioni che la varietà linguistica esercita in date situazioni d’uso e dunque all’interno del sistema linguistico e sociale più ampio in cui essa è inserita.

³⁴ M.A. Toscano, *La durata del comportamento*, in *Id.* (a cura di), *Introduzione alla sociologia*, cit., pp. 419-420.

³⁵ Si riprendono nei sottoparagrafi successivi alcune testimonianze raccolte in occasione di un intervento formativo sulla semplificazione del linguaggio amministrativo tenutosi presso la Provincia di Savona il 17 marzo 2009. Alla fine del laboratorio di scrittura amministrativa è stato chiesto ai 40 partecipanti al corso di formazione un giudizio personale sulle “opportunità e sui limiti della semplificazione del linguaggio amministrativo”. La domanda è stata inserita al termine del questionario di valutazione dell’attività formativa ed è stato chiesto di concentrare la riflessione in pochissime righe (lo spazio dello stampato ne conteneva infatti soltanto tre). Nel codice identificativo dei questionari è riportata l’appartenenza istituzionale dell’intervistato e l’ordine numerico progressivo con cui essi sono stati raccolti. Sono stati numerati anche questionari risultati soltanto parzialmente compilati (soprattutto in relazione alla domanda aperta). Si riportano le informazioni ottenute seguite dalla stringa PS (Provincia di Savona) e la relativa numerazione (PS1, PS2...).

Abbiamo visto come dal punto di vista sociolinguistico, nell'espletamento delle sue funzioni, la lingua subisca inevitabilmente un processo di adattamento al contesto e assuma sul piano lessicale, sintattico, morfologico e testuale caratteristiche peculiari dettate dalla dimensione di variazione, ossia «dai parametri extralinguistici con cui la variazione interna alla lingua è correlata»³⁶; in particolare, per quanto concerne il linguaggio burocratico, esso è contraddistinto innanzitutto dalla classe di situazione comunicativa in cui il codice interviene (situazioni per lo più altamente formali e ufficiali) e dalla posizione che il parlante occupa nella scala di stratificazione sociale (ceto professionale e classe sociale medio-alta) – si tratta di dimensioni di variazione che si intersecano tra loro: una varietà marcata in diafasia lo è generalmente anche in diastratia.

Una varietà linguistica deve essere opportunamente ricondotta dunque al comportamento sociale complessivo in cui essa è utilizzata; nello specifico, il sottocodice burocratico deve essere analizzato all'interno del più ampio modello burocratico di organizzazione dell'azione amministrativa. Nei paragrafi successivi si analizzerà come fattori extralinguistici, che caratterizzano le burocrazie moderne e il loro rapporto con la società civile, influiscono, in modo più o meno determinante, nella varietà linguistica in esame, assicurandole un certo specialismo (dal punto di vista sincronico) e nel contempo una natura fortemente conservatrice (dal punto di vista diacronico); caratteri, come si vedrà, “tendenzialmente” irriducibili.

3.1. Burocrazia e autoreferenzialità linguistica

La lingua della burocrazia, distinguendosi dalla lingua comune, “tecnicizzando” e ridefinendo semanticamente termini della lingua comune, non fa altro che ricalcare e sostenere i livelli di “autoreferenzialità” necessari alla “macchina” burocratica per l'esercizio legale e razionale del suo potere: la lingua del potere è sempre da intendersi infatti “espressione” e contemporaneamente “pratica” del potere; «espressione della logica del potere» ma anche «fondamento dei rapporti di potere» e «fonte di produzione del potere»³⁷.

³⁶ G. Berruto, *Le varietà del repertorio*, in Sobrero A. (a cura di), *Introduzione all'italiano contemporaneo. La variazione e gli usi*, vol. II, Laterza, Roma-Bari, 1993, p. 8.

³⁷ Crespi F., *Linguaggio e rapporti di potere*, in *Id.*, *Sociologia del linguaggio*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 123. L'autore si rifà in particolare all'analisi di Michel Foucault sui “dispositivi linguistici” microquotidiani e onnipervasivi del potere, sul rapporto tra pratiche discorsive e rapporti reticolari di potere (M. Foucault, *L'ordre du discours*, Gallimard, Paris, 1971. Trad. it.: *L'ordine del discorso. I meccanismi sociali di controllo e di esclusione della parola*, Einaudi, Torino, 1972); e agli studi della pragmatica della comunicazione umana sul potere della “definizione della relazione” nei rapporti di potere (P. Watzlawick, J.H. Beavin, D.D. Jackson, *Pragmatics of Human Communication*, Norton & Co., New York, 1969. Trad. it. di M. Ferretti: *Pragmatica della comunicazione umana*, Astrolabio, Roma, 1971).

Mediante un determinato codice linguistico, la burocrazia si assicura quella cesura sociale e culturale dal “mondo profano” richiesta dalla specializzazione del sapere e dalla professionalizzazione delle competenze e necessaria alla tutela della razionalità e tecnicità dell’agire amministrativo. Soltanto “gli addetti ai lavori amministrativi” conoscono infatti “le regole del gioco”, formali e sostanziali, in aderenza alle quali governare insicurezze, “perturbazioni” e disordini sempre in agguato nell’organismo sociale; essi si comportano in ciò analogamente ai sacerdoti e ai tecnici delle religioni del mondo che, come ha dimostrato Max Weber, praticano «il ritiro dal mondo» al fine di esercitare «il dominio sul mondo mediante le forze magiche conseguite con il ritiro dal mondo»³⁸.

La burocrazia si comporterebbe in tal senso come la ierocrazia; la quale, per assolvere alla funzione di mediazione tra il soprannaturale e il naturale, tra la trascendenza e l’immanenza, deve necessariamente mantenersi distaccata da quel mondo profano che è chiamata ad amministrare mediante tecniche necessariamente “esoteriche” e “riti segreti”: qualora si aprisse completamente al mondo esterno, essa perderebbe infatti, sia oggettivamente sia simbolicamente, la sacralità (“sacer” è per definizione ciò che è separato dal resto della comunità) del suo potere e il ruolo esclusivo di direzione spirituale della collettività.

Gli studi sociologici classici hanno abbondantemente chiarito come lo Stato e il suo apparato burocratico si presentino inevitabilmente separati – in virtù degli stessi processi di razionalizzazione e di specializzazione funzionale – dalla società che devono costantemente sottrarre al caos e riportare all’ordine: devono mantenersi “pragmaticamente” e “semanticamente” distinti da essa in modo da assicurarsi una “sapienza” interna coerente e solida necessaria per portare avanti efficacemente l’opera “razionalizzatrice” e “normativa” all’interno del sistema sociale complessivo³⁹.

L’autoriferimento, inteso come chiusura e separatezza, ma anche come culto della norma e cieco formalismo, come impersonalità e rigidità, è in verità ciò che consente alla burocrazia di dar vita a procedure organizzate e stabili, ad attività standardizzate, a programmi e schemi d’azione necessari per l’esercizio e la legittimazione del proprio potere nell’*ordinamento del mondo* e, nello stesso tempo, al riparo dalla sua destabilizzante complessità.

Come ha dimostrato Max Weber, solo applicando deduttivamente la razionalità del diritto ai casi particolari, ossia agendo “in nome della legge” astratta e generale, ed esercitan-

³⁸ M. Weber, *Zwischenbetrachtung. Theorie der Stufen und Richtungen religiöser Weltabkehrung* (1916), in *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, vol. I, Mohr, Tübingen, 1920-21, pp. 536-573. Trad. it. a cura di A. Ferrara: *Considerazioni intermedie. Il destino dell’Occidente*, Armando, Roma, 2006 (rist.), p. 49.

³⁹ Deve essere in tal senso l’espressione “intelligenza delle istituzioni” utilizzata da Donolo. Cfr. C. Donolo, *L’intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano, 1997.

do il potere nel modo formalmente più razionale – sulla base di leggi e regolamenti amministrativi, netta divisione del lavoro, competenze e saperi specializzati, controlli rigidi e gerarchici, impersonalità assoluta, ecc. –, la burocrazia riesce a perseguire il fine dell'uguaglianza formale di tutti i cittadini e a mantenersi al di sopra delle condizioni materiali e soggettive e dei vari particolarismi. Si ricorderà che anche nella dottrina hegeliana dello Stato, l'incarnazione della ragione universale nello Stato di diritto è ciò che consente alle sue istituzioni di trascendere il particolare in nome dell'universale, gli interessi individuali in nome del bene collettivo⁴⁰.

L'agire linguistico, come espressione e veicolo dell'agire amministrativo, riproduce la medesima tensione tra razionalità formale e razionalità sostanziale. I termini tecnici e specialistici della lingua della burocrazia devono, per un verso, essere necessariamente distinti dalle parole del "mondo della vita" per essere funzionali all'esercizio formale del potere burocratico. D'altra parte, allontanandosi dal repertorio linguistico comune, la lingua della burocrazia costituisce inevitabilmente un ostacolo ai processi comunicativi pubblici – in particolar modo nell'odierna amministrazione pubblica relazionale e "condivisa".

La stessa interazione tra Stato e società diviene possibile sulla base della continua dialettica tra chiusura e apertura, tra interno ed esterno, tra certezze e incertezze, tra ordine e caos. Tale dialettica è peraltro alla base del concetto stesso di "potere": che è da intendersi sempre, seguendo ancora l'insegnamento weberiano⁴¹, come "relazione di potere" tra attori sociali che occupano una posizione più o meno asimmetrica – chi detiene il potere e chi, riconoscendolo come legittimo, vi presta obbedienza – ma legati tra loro da vincoli reciproci; più propriamente, quindi, come "esercizio" di potere, come "consenso" e "dissenso", come attribuzione e riattribuzione di senso alla stessa relazione di potere da parte degli attori coinvolti. Analogamente a qualsivoglia relazione sociale, il potere implica infatti "reciproci-

⁴⁰ Tali forme di razionalità tecnica e amministrativa, come è tristemente noto dall'esperienza storica, non sono esenti da degenerazioni e involuzioni totalitarie: il sistema sovietico per esempio è stato "soffocato" da quello stesso apparato ideologico, burocratico e tecnico messo a punto per la sopravvivenza dell'organismo e dalla "strumentalizzazione" della "razionalità strumentale" finalizzata al dominio della realtà esterna al di sopra di ogni valutazione etica e morale. Gli individui, a cui "la ragion di Stato" promette emancipazione e progresso, diventano puri ingranaggi della macchina amministrativa. Come hanno dimostrato massimi esponenti della scuola di Francoforte (Horkheimer e Adorno e Harendt), la pretesa conciliazione del finito con l'infinito promessa dalla ragione si svela in realtà pura repressione delle singolarità nella totalità e livellamento delle differenze.

⁴¹ Max Weber distingue la «potenza» (*Macht*) dal «potere» (*Herrschaft*): definisce la prima come «possibilità di far valere entro una relazione sociale, anche di fronte ad un'opposizione, la propria volontà quale che sia la base di questa possibilità» e il secondo come «possibilità di trovare obbedienza, presso certe persone, a un comando che abbia un determinato contenuto». Egli nota come nel sistema di potere, l'obbedienza non discenda dalla coercizione e dall'imposizione di una volontà ma dal conferimento di senso a un determinato comando e dunque dal riconoscimento della legittimità del potere da parte di chi vi obbedisce. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1922. Trad. it. a cura di P. Rossi: *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, vol. I, pp. 50, 51.

tà d'azione": esso si rivela un agire dotato del senso intenzionato da parte di chi comanda e di chi obbedisce. Si spiegano così, sulla base della fluidità e dell'instabilità dei rapporti di forza, delle diverse semantiche ed ermeneutiche del potere, le sue continue metamorfosi⁴².

È noto come nelle associazioni moderne, rispetto alle comunità tradizionali in cui prevale l'agire affettivo e tradizionale – in termini tönnesiani “il comune sentire” –, la disposizione all'agire è dettata dall'agire razionale rispetto allo scopo e al valore. In campo vi sono dunque interessi, vantaggi e principi che un ordinamento legittimo, statuito razionalmente, deve tutelare. Chi detiene il potere lo esercita sulla base di livelli di “razionalità” condivisa, attivamente o passivamente, con coloro che al potere obbediscono. È infatti sulla «credenza nella legalità di ordinamenti statuiti, e del diritto di comando di coloro che sono chiamati ad esercitare il potere in base ad essi»⁴³ che poggia il potere legittimo.

Similmente alla lingua della ierocrazia, quella della burocrazia sembrerebbe dunque, da un certo punto di vista, non poter essere totalmente condivisa: in quanto “fatto esteriore e costrittivo” rispetto all'individuo, funzionale al sapiente esercizio del potere burocratico e al buon governo della cosa pubblica. Le parole delle istituzioni, partecipando del processo più generale dell'“organizzare” – inteso nei termini di Karl Edward Weick come costruzione della realtà sociale da parte di professionisti – partecipano della funzione di vincolare e condizionare le vite e le azioni degli individui.

Il carattere “ermetico” della lingua, il fatto che essa non sia riducibile a quella comune, pare insito, come ha suggerito Pierre Bourdieu, nel dominio simbolico che le istituzioni esercitano nello spazio sociale mediante quella categorizzazione e formalizzazione delle esperienze necessaria a evitare «il caos cognitivo». Si pensi all'effetto di neutralità, impersonalità, imparzialità, ufficialità, che certe formule espressive giuridico-burocratiche come il passivo e l'impersonale consentono, o all'effetto di oggettività, universalizzazione e

⁴² Si rimanda sul punto agli studi sull'analitica del potere condotta da Michel Foucault tra il 1971 e il 1976 e raccolti in italiano in *Microfisica del potere. Interventi politici*, Einaudi, Torino, 1977. Scrive Foucault a proposito del potere “microfisico” e dinamico che si insinua negli interstizi delle relazioni umane: «il potere non è qualcosa che si divide tra coloro che lo possiedono o coloro che lo detengono esclusivamente e coloro che non lo hanno o lo subiscono. Il potere deve essere analizzato come qualcosa che circola, o meglio come qualcosa che funziona solo a catena. Non è mai localizzato qui o lì, non è mai nelle mani di alcuni, non è mai appropriato come una ricchezza o un bene. Il potere funziona, si esercita come un'organizzazione reticolare». *Ivi*, p. 184. In tal senso il potere va sempre analizzato nella sua relazionalità e non come forma stabile di dominio da parte di un dato governo, una data struttura politica o classe sociale. Sul punto si rimanda, tra tutti, a: A. Borghini, *Metamorfosi del potere: stato e società nell'era della globalizzazione*, FrancoAngeli, Milano, 2003; M.A. Toscano, *Introduzione. Il potere, il tempo, le forme*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», 4, 2011, pp. 11-18.

⁴³ Weber, *Economia e società*, cit., p. 210.

perentorietà garantito dall'uso dell'indicativo, il modo verbale dell'obiettività, e in particolare da tempi verbali constativi e performativi⁴⁴.

L'oscurità e la difficile accessibilità del linguaggio amministrativo devono in sintesi essere analizzate in connessione con la tradizionale "chiusura", separatezza, autoreferenzialità, segretezza delle amministrazioni e con le logiche organizzative "autoritative" radicate nell'esercizio dei pubblici poteri. Come ha messo in rilievo Stefano Sepe:

[...] il problema dello stile burocratico in Italia è stato [...] largamente sottovalutato anche a causa della tradizionale "separatezza" dell'amministrazione pubblica rispetto ai cittadini, visti più come "sudditi" che come soggetti con i quali i poteri pubblici devono interagire in maniera paritaria. Il linguaggio oscuro è stata una delle conseguenze "logiche" di un'amministrazione autoritativa. A funzioni di controllo degli "amministrati" si addiceva un vocabolario per "iniziati". Il basso livello di comprensione dei messaggi prodotti dagli uffici pubblici ha ricevuto, peraltro, indiretta legittimazione dal principio [...] della segretezza pressoché totale degli atti amministrativi⁴⁵.

Le testimonianze raccolte, come si vedrà, contengono chiari riferimenti allo «*scollamento del linguaggio degli uffici pubblici dalla realtà dei parlanti*» (CP, res. 6).

Espressione dell'autoreferenzialità burocratica è anche la *circolarità* interna dei documenti amministrativi: essi, infatti, prima che essere scritti pensando al destinatario finale sono scritti innanzitutto con l'obiettivo di superare controlli interni (da parte di dirigenti e nuclei di valutazione) ed esterni (da parte di ragioneria e corte dei conti); i quali valutano positivamente la conformità dei testi a modelli tradizionali e inibiscono viceversa nuove pratiche di scrittura⁴⁶.

Spesso i dipendenti pubblici che partecipano ai corsi di formazione lamentano che interventi formativi in materia di semplificazione linguistica dovrebbero essere indirizzati «*prima di tutto a coloro che hanno funzioni dirigenziali*» (PS17), «*rivolti soprattutto o almeno condivisi dai dirigenti*» (PS36), dato che essi sono, oltre che firmatari di numerosi testi interni ed esterni, coloro che sollecitano l'uso di modelli prestabiliti, di un linguaggio rigidamente conforme a quello giuridico e il ricorso a uno stile consolidato e, a loro giudizio, affidabile di scrittura.

⁴⁴ P. Bourdieu, *La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique*, in «Actes de la recherche en sciences sociales», 64, 1986, pp. 3-19.

⁴⁵ S. Sepe, *Introduzione, Linguaggio e potere: oscurità delle leggi e del lessico burocratico*, in *Id.* (a cura di), *La semplificazione del linguaggio amministrativo*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Sspa, Roma, 2003, p. 6, reperibile su: <http://www.matteo.viale.it/biblioteche/approfondimenti/sepe.pdf>

⁴⁶ Cfr. A. Fioritto, M.S. Masini, S. Salvatore, *Guida alle parole della pubblica amministrazione*, in A. Fioritto, *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 70.

Tra gli autori dei testi amministrativi si deve infatti spesso distinguere tra l'autore materiale del testo e l'autore giuridico, ossia il responsabile che deve approvare e firmare il testo. Analogamente, oltre al destinatario reale del testo, per il funzionario che deve scrivere il testo esiste un destinatario intermedio che lo deve valutare. E solo se quest'ultimo giudicherà positivamente il testo, il compito del sottoposto potrà dirsi terminato. Da qui l'attenzione prioritaria piuttosto che al destinatario reale della comunicazione al parere dei propri superiori⁴⁷.

Sulla base di tali giudizi è possibile trarre una qualche conferma dell'opinione di Antonio Gramsci quando scriveva: «A differenza dei funzionari francesi ed inglesi, che scrivono per il popolo, quelli italiani scrivono per i loro superiori». Sarebbero pertanto i rapporti gerarchici a sollecitare un certo conformismo nella scrittura⁴⁸.

Il meccanismo per cui al destinatario reale e finale della comunicazione si sostituisce quello intermedio (il giudizio del superiore) può essere per molti versi ricondotto al fenomeno noto negli studi sociologici sulla comunicazione come “distorsione comunicativa”: del senso e dunque anche dei fini reali della comunicazione. I dipendenti tendono, consapevolmente o inconsapevolmente, a distorcere, oltre che la forma, i contenuti della comunicazione verso l'alto per effetto del prevalere ancora una volta sull'agire comunicativo di un agire rigidamente regolato da norme e gerarchie⁴⁹.

Le cose cambiano quando ad essere messo in discussione è proprio – come si è visto nel primo capitolo – il potere burocratico tradizionale in nome di forme di potere allargato e reticolare e di «democratizzazione della democrazia»⁵⁰: quando è la stessa logica strategica delle istituzioni a prevedere un maggiore coinvolgimento degli individui nell'agire linguistico e sociale delle istituzioni in vista della ricerca del bene comune – o a legittimazione del bene comune supposto e proposto; quando, nonostante il rischio sempre in agguato di “astute” strumentalizzazioni e manipolazioni⁵¹, il rapporto tra istituzioni e individuo assume

⁴⁷ Alcuni denunciano inoltre «la mancanza di una preparazione adeguata dei quadri dirigenziali in materia» e accennano all'interesse «a mantenere un linguaggio di casta». Dal Questionario di gradimento somministrato al termine del corso di formazione tenuto presso la Provincia di Savona nell'anno 2009.

⁴⁸ A. Gramsci (1947), *Quaderni dal carcere*, Einaudi, Torino, vol. I, 1975, p. 571.

⁴⁹ J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1981. Trad. it. *Teoria dell'agire comunicativo*, 2 voll., il Mulino, Bologna 1986 (in particolare vol. I). Habermas include tra le forme di azione sociale, oltre all'«agire teleologico», all'«agire comunicativo» e all'«agire drammaturgico», quello «regolato da norme» e orientato da aspettative di comportamento.

⁵⁰ B. de Sousa Santos (a cura di), *Democratizzare la democrazia: i percorsi della democrazia partecipativa*, Città aperta, Troina, 2003; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in *Id.* (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, pp. 5 e ss.

⁵¹ È stato notato come «nell'epoca della rete le organizzazioni sembrano godere di uno strano destino: da un lato l'individualizzazione dell'azione sociale sembra suggerire la declinante fortuna di questa forma di azione

forme relazionali e dà vita a dialettiche comunicative improntate a una maggiore democrazia. È allora, nel momento in cui i circuiti decisionali si moltiplicano e si diramano e nel momento in cui anche l'“utenza” è chiamata a prendere parte alla definizione e alla progettazione dei servizi ad essa destinati perché siano adeguati, che la concezione formale e strumentale dell'agire istituzionale disvela le sue insufficienze e inadeguatezze; ed entra in crisi anche quel razionalismo linguistico praticato all'insegna dell'agire amministrativo autoreferenziale, oltremodo specialistico e proposto nella sua impersonalità e universalità.

Ed entra in crisi anche la concezione tecnocratica ed elitaria dell'agire istituzionale. Il governo meritocratico dei “re-filosofi” della Repubblica platonica, dei “custodi” o dei “guardiani” che dir si voglia, fondato sulla coniugazione di sapere e potere nelle mani di pochi saggi ed esperti, sulla specializzazione delle competenze e delle tecniche necessarie a guidare la “macchina statale”, sulla legittimazione delle decisioni razionali anche se non proprio democratiche⁵², si rivela innanzitutto incapace di calcolare, controllare e prevenire le conseguenze rischiose del potenziale di razionalità rispetto allo scopo. Come ha messo in evidenza Ulrich Beck a proposito del sistema politico: «nella società democratica la politica non può essere solo razionale, ma deve essere anche *emozionale*. Le soluzioni efficienti sono naturalmente necessarie, ma accanto a esse vi sono le passioni, la capacità di ascoltare, la giustizia, gli interessi, la fiducia, le identità, gli inevitabili contrasti; del resto si tratta di aspetti così intrinsecamente complessi che l'idea che vi sia un'unica soluzione ottimale [...] è del tutto illusoria»⁵³.

La lingua della burocrazia si scopre dunque inevitabilmente in contrasto con il valore dell'inclusione e della partecipazione democratica. Il sociologo tedesco intravede nel «mi-

collettiva, dall'altro c'è chi sostiene che la nostra è sempre più l'epoca delle organizzazioni e che non vi è più alcun ambito sociale che non sia interessato dall'apparato istituzionale». Rispetto a chi, nell'indagare le metamorfosi delle organizzazioni e dei loro rapporti con l'individuo, pone in evidenza lo “scollamento” della dimensione istituzionale da quella sociale e il maggiore “affrancamento” dell'azione dalla struttura sociale, c'è chi avverte che in realtà non trova reale smentita ai nostri giorni la stretta connessione tra dimensione strutturale e vita sociale: dimostrazione ne è la contemporanea dilatazione dell'apparato organizzativo e i livelli di rigidità assicurati all'azione organizzativa dall'emergere di nuove forme di potere simbolico non meno vincolanti e pervasive di quelle tradizionali. Lo stesso processo di individualizzazione può essere dunque interpretato all'interno e alla luce di quello di istituzionalizzazione: in contesti fortemente istituzionalizzati, in cui le strutture formali evolvono sulla base di “miti razionalizzati” che identificano gli scopi istituzionali con quelli socialmente rilevanti, gli interessi dei singoli diventano risorse e premesse dell'agire istituzionale. Cfr. S. Capuano, *L'astuzia delle istituzioni. Trasformazione delle organizzazioni nell'era globale*, Le Lettere, Firenze, 2009, p. 21.

⁵² R. Dahl, *Controlling nuclear weapons. Democracy versus guardianship*, Syracuse, New York, 1985. Trad. it.: *Democrazia o tecnocrazia?*, il Mulino, Bologna, 1987; L. Gallino, *Tecnici e tecnocrazia*, in *Dizionario di sociologia*, Utet, Torino, 1978, pp. 716-722; P.P. Portinaro, *Aristocrazie artificiali. Governo dei custodi, elitismo, tecnocrazia*, in «Filosofia politica», 1995, IX, pp. 389-406.

⁵³ U. Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., 1986. Trad. it.: *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2000, p. 60.

racoloso linguaggio dell'appartenenza» la possibilità di recuperare il «senso civico» soffocato dalla burocratizzazione della politica e dalla razionalizzazione dei mondi sociali:

[...] la lingua è l'unica cosa che ci è rimasta. Nei simboli, che si creano e si rafforzano nel discorso e nell'ascolto pubblico, si forma, sia pure in forma conflittuale, quel senso civico di cui molti, a quanto pare, sentono la mancanza. Per questo la lingua artificiale della tecnocrazia [...] è da considerarsi un cancro della cultura democratica. *Il linguaggio è il luogo e il mezzo in cui e attraverso cui si produce e si custodisce il sociale*. Noi dimoriamo nel linguaggio, e chi mai vorrebbe dimorare nelle proposizioni degli uomini politici? [...] ⁵⁴.

Riprendendo le riflessioni linguistiche degli intellettuali Gottfried Benn e Benjamin Barber, Beck continua sottolineando il potere insito nella parola, da considerarsi non un semplice strumento espressivo ma un'arte produttiva che permette di reinventare la società mediante la creazione di specifiche costellazioni di significati e di valori: «Il linguaggio non è solo in grado di spiegare, di analizzare, di rappresentare, ma anche – con la forza del convincimento, con la luce delle immagini – di creare comunanze sociali». Considerato il potere di creazione e di trasformazione della realtà che il linguaggio condivide con l'arte della politica, è necessario che ogni uomo che voglia essere artefice del proprio destino e del destino comune riconosca e rivendichi la sua essenza linguistica e politica. Nello spazio linguistico, in cui si dischiude anche lo spazio della partecipazione politica, l'uomo può divenire realmente *zoon politikon*, davvero uomo: libero dalla tirannia dei giochi linguistici le cui regole sono decise dall'alto. Benjamin Barber con toni provocatori scrive infatti:

Si provi a democratizzare il linguaggio, si dia a ogni cittadino un certo controllo sul significato dei concetti fondamentali attraverso cui la comunità definisce la personalità e la vita delle persone, a livello sia pubblico sia privato, e altre forme di uguaglianza seguiranno. Possiamo anche ridistribuire la ricchezza e costringere i potenti a rendere conto del proprio operato, ma se abbandoneremo al parola e il suo sviluppo agli specialisti – giornalisti, manager, chierici, addetti alle pubbliche relazioni, burocrati, uomini di stato, pubblicitari, filosofi o scienziati sociali – nessuna uguaglianza, per quanto possa essere estesa, potrà produrre democrazia ⁵⁵.

Concluderemo dunque ancora con Beck che la «gabbia di acciaio della servitù non è dunque la burocrazia», creata anch'essa linguisticamente dal suo concetto, «ma il pensiero burocratico sulla burocrazia», che la vera «gabbia di acciaio della servitù è il pensiero della gabbia di acciaio sulla servitù»: mentre burocrazia e servitù sono «realtà ormai defunte». La

⁵⁴ *Ibidem* (c.vo nostro).

⁵⁵ B.R. Barber, *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, 1984 (cit. in Beck, *op. cit.*, p. 132.)

«riforma della democrazia – d'altra parte – presuppone una riforma del linguaggio della democrazia»: è necessario «costruire frasi *come se* esse contenessero davvero la realtà»⁵⁶. Riponendo fiducia nel fatto che nuove rappresentazioni e definizioni della realtà intervengano effettivamente nel cambiamento delle relazioni sociali.

3.2. La lingua del potere, il potere della lingua

In letteratura non mancano accenni allo stretto legame che intercorre tra il potere burocratico e la lingua della burocrazia: espressione quest'ultima delle istituzioni e del potere delle istituzioni nella regolazione dei comportamenti sociali e delle azioni collettive. Mediante il linguaggio, inteso come «tessuto connettivo tra leggi e comportamenti»⁵⁷, *trait d'union* tra la norma astratta e la concretezza delle azioni individuali e sociali, le burocrazie esercitano il potere di regolare rapporti e processi; esse sarebbero più esattamente detentrici di «meta-linguaggi di controllo e di innovazione»⁵⁸ con cui decidere di mantenere invariate e perpetuare oppure di produrre cambiamenti nelle relazioni sociali.

Accade però, secondo alcuni studiosi, che la lingua alta del potere sia spesso utilizzata da chi occupa posizioni di vantaggio per «non farsi mai capire sino in fondo, perché altrimenti il suo potere potrebbe essere messo in discussione»: dunque per mantenere una posizione di indiscussa superiorità all'interno della dinamica sociale; superiorità discendente dal “potenziale” di capitale culturale e di potere “gelosamente” custodito e, d'altra parte, dall'asservimento passivo dei subordinati. E così l'ipertecnicismo e il gergo da iniziati sarebbero espedienti atti a «imprimere soggezione all'interlocutore, per impressionarlo e ridurlo al contempo la possibilità critica»⁵⁹; per obbligarlo, già mediante uno stile ufficiale, impersonale e perentorio, ad adempiere ai compiti richiesti dal potere autoritativo.

Già nel V secolo a.C i filosofi greci meditavano sul potere suggestivo e persuasivo del discorso nella vita politica: «La parola è un gran dominatore che con un corpo piccolissimo e invisibilissimo divinissime opere sa compiere» (Gorgia, *Frammento 11*).

La parola, il più potente tra i codici semiotici, realizza il massimo grado della sua forza persuasiva e performativa nel sistema politico complessivo⁶⁰: personaggi, gruppi politici

⁵⁶ Beck, *op. cit.*, pp. 138-141.

⁵⁷ Rolando (a cura di), *La comunicazione di pubblica utilità. Identità, politica, istituzioni, pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 318.

⁵⁸ B. Bernstein, *Social Class, Language and Socialisation*, in *Class, Codes and Control*, vol. I, *Theoretical Studies towards a Sociology of Language*, Routledge, London, 1971. Trad. it. di F. Orletti: *Classe sociale, linguaggio e socializzazione*, in Giglioli, Fele, *op. cit.*, pp. 233-253 (cit. p. 239).

⁵⁹ Ains, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2010 (1^a ed. 1997), p. 173.

⁶⁰ In questa sede non entreremo nel merito delle analisi sociologiche e linguistiche condotte più specificamente sul linguaggio della politica e delle tecniche di propaganda e di indottrinamento proprie della “fab-

e istituzioni di tutti i tempi, nella *polis* greca e nella *civitas* romana, nei regimi dispotici e nelle moderne democrazie, seppure con procedimenti e intenti naturalmente differenti, si sono avvalsi del potere simbolico e rituale della parola, del suo potenziale semantico e pragmatico, al fine di ottenere il consenso delle masse ed esercitare così il proprio potere decisionale⁶¹.

Ai fini della nostra trattazione è particolarmente utile l'analisi del potere condotta da Pierre Bourdieu. Secondo il sociologo francese, lo Stato moderno, nell'esercizio del potere politico, in quanto detentore degli strumenti tecnici del diritto e della conoscenza scientifica, più in generale del «capitale simbolico» dato dalla concentrazione dei diversi tipi di capitale, esercita un «potere simbolico» all'interno dello spazio sociale, del “campo politico” e del “campo burocratico”⁶²: un meta-potere, sottile e invisibile, essenzialmente di natura pedagogica e ideologica, che consiste nel produrre e riprodurre, innanzitutto “linguisticamente”⁶³, schemi cognitivi, categorie di pensiero, visioni del mondo, definizioni della realtà,

brica del consenso”. Si rimanda sul punto ai lavori antesignani di H. Lasswell, L. Nathan (a cura di), *Language of Politics: Studies in Quantitative Semantics*, George W. Stewart Publisher Inc, New York, 1949. Trad. it.: *Il linguaggio della politica. Studi di semantica quantitativa*, Eri, Torino, 1979; G. Klaus, *Sprache der Politik*, Verlag, Berlin, 1972. Trad. it.: *Il linguaggio dei politici. Tecnica della propaganda e della manipolazione*, Milano, Feltrinelli, 1974; N. Chomsky e E.S. Herman, *Manufacturing Consent*, Pantheon Books, New York, 1988. Trad. it. *La fabbrica del consenso*, Marco Tropea Editore, Milano 1998; M.J. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Chicago-Londra, 1976. Trad. it.: *Gli usi simbolici della politica*, Palermo, Guida, 1987.

⁶¹ Sul potere simbolico della lingua del potere e sullo scambio linguistico diseguale per effetto dei rapporti di forza, si rinvia a P. Bourdieu, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Fayard, Paris, 1982. Trad. it.: *La parola e il potere. L'economia degli scambi linguistici*, Guida, Napoli, 1988. Piuttosto che insita alla lingua, secondo Bourdieu la forza della lingua discenderebbe dal «potere delegato del portavoce», «mandatari autorizzati dalla collettività». Sul punto, si rinvia anche all'analisi della dimensione pragmatica del segno e del potere della lingua nel plasmare le relazioni sociali condotta dal filosofo tedesco Georg Klaus in *Die Macht des Wortes. Ein erkenntnistheoretisch-pragmatisches Traktat*, Verlag, Berlin, 1964. Trad. it.: *Il potere della parola. Raffigurazione e teoria pragmatica del discorso*, Graphis, Bari, 2006. In Italia la riflessione sul reciproco rapporto di codeterminazione tra linguaggio e prassi sociale è stata portata avanti negli anni Settanta, all'interno del filone critico degli studi sociolinguistici, in particolare da Augusto Ponzio. Dell'autore si vedano in particolare: *Linguaggio e relazioni sociali*, Graphis, Bari, 2006 (1^a ed. 1970); e *Produzione linguistica e ideologia sociale*, Graphis, Bari, 2006 (1^a ed. 1973).

⁶² Stante alla definizione di “campo” data da Bourdieu, la burocrazia può dunque essere intesa come «microcosmo, ossia un piccolo mondo sociale relativamente autonomo all'interno del mondo sociale più grande [...] che ha una sua propria legge, un suo proprio *nomos*, che detiene al suo interno il principio e la regola del suo funzionamento». Pertanto coloro che entrano a far parte di questo spazio sociale devono necessariamente «operare una trasformazione, una conversione, e anche se quest'ultima non gli appare come tale, anche se egli non ne ha coscienza, gli è tacitamente imposta, in quanto un'eventuale trasgressione comporterebbe scandalo o esclusione». Come in un campo magnetico, all'interno del “campo burocratico” vi agiscono forze che si impongono agli agenti; e, come in un campo di lotta, i diversi agenti, a partire dalle loro differenti posizioni, si affrontano per la conservazione o la modificazione dell'esistente. P. Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, Lyon, 2000, p. 52. Trad. it. di M. Cerulo in: *Sul concetto di campo in sociologia*, Armando, Roma, 2010, p. 20.

⁶³ Scrive Bourdieu a proposito della genesi “linguistica” del campo giuridico: «La concentrazione del capitale giuridico è un aspetto basilare di un processo più ampio di concentrazione del capitale simbolico sotto diverse forme, che fonda l'autorità specifica di chi detiene il capitale statale, in particolare il misterioso potere di nominare». Cfr. Bourdieu, *La force du droit*, cit., p. 3 (trad. it. di G. Brindisi). Il potere dello Stato è dunque, come è stato messo in evidenza da studiosi di sociologia del diritto commentando i passi bourdieusiani,

giudizi di valore che, mediante i processi istituzionali di socializzazione, diventano disposizioni e percezioni costitutive che strutturano e plasmano le menti e le azioni degli individui; i quali saranno portati a considerare *taken for granted*, più o meno incoscientemente legittimi e razionali, schemi e pratiche che invece quotidianamente e in maniera pervasiva, sono inculcate e imposte dal pensiero e dall'amministrazione dello Stato e che in quanto tali vengono incorporate ed interiorizzate⁶⁴. Gli individui applicano infatti nel riconoscimento cognitivo del potere quelle stesse strutture cognitive derivate dalla strutturazione del campo. Dunque le loro "pratiche" sono prodotte non tanto dall'adesione a regole esplicite o dal calcolo razionale dei loro interessi ma da schemi a priori e trascendentali, mappe cognitive costitutive della stessa struttura di un campo; dall'esperienza così come è stata strutturata in un particolare microcosmo sociale.

Tuttavia, l'esercizio di tale potere si basa proprio sulla relazione che viene a intendersi tra coloro che esercitano il potere e coloro che, subendolo passivamente, se ne rendono inconsapevolmente insieme "vittime e complici": «il reale è sempre – per lo "strutturalista costruttivista" – relazionale», è sempre una relazione tra strutture oggettive del reale e costruzioni soggettive.

Senza rischiare di cadere nelle accuse di determinismo sociale rivolte a Durkheim, Bourdieu ritiene che gli individui, inevitabilmente sottoposti a vincoli e costrizioni sociali, a norme sociali istituzionalizzate, faticano ad elaborare visioni del mondo e pratiche d'azione autonome e alternative all'*habitus* strutturatosi in un particolare campo sociale. L'*habitus* è infatti un «sistema socialmente costituito di disposizioni strutturate e strutturanti, acquisito con la pratica e costantemente orientato verso funzioni pratiche»⁶⁵; una «struttura struttura-

un «potere quasi divino di mobilitare un capitale di credenze accumulato nell'universo sociale ponendosi come fondamento e garanzia dell'efficacia simbolica di tutti i riti di istituzione e degli atti di autorità (atti di nascita e di morte, certificati e ordinanze, titoli e onorificenze, carte d'identità, leggi, ecc.). [...] il pensiero giuridico ha svolto un ruolo creativo nella nascita delle istituzioni statali, le quali non sono altro che una finzione dei giuristi, che producono lo Stato attraverso la creazione di una teoria dello Stato». La forma simbolica e linguistica è in questo senso istitutiva dell'ordinamento: dicendo ciò che lo Stato dovrebbe essere lo si fa essere realmente tale. Come aveva già dimostrato Weber, Bourdieu descrive come tale potere si basi essenzialmente sulla «competenza di interpretare un corpus di testi che consacrano la visione legittima del mondo sociale». Cfr. G. Brindisi, *La sociologia del campo giuridico di Pierre Bourdieu*, con traduzione della relazione di Bourdieu su *Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective*, pubblicata in F. Chazel, J. Comaille, *Normes juridiques et régulation sociale*, Collection Droit et société, Paris 1991, pp. 95-99; reperibile sul sito: <http://www.kainos.it/numero9/disvelamenti/giuristicsustodi-intro.html> (c.vo nostro).

⁶⁴ P. Bourdieu, *Genèse et structure du champ bureaucratique*, in *Id.*, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Seuil, Paris, 1994, p. 101-133. Trad. it.: *Spiriti di Stato. Genesi e struttura del campo burocratico*, in *Id.*, *Ragioni pratiche*, il Mulino, Bologna, 1995, pp. 89-131. Il tema dell'interazione tra potere simbolico esercitato dallo Stato e processi di legittimazione in atto nella coscienza collettiva è stato trattato ampiamente da A. Borghini, in *Potere simbolico e immaginario sociale. Lo Stato nella vita quotidiana*, Asterios, Trieste, 2009.

⁶⁵ Bourdieu P., Wacquant L.J.D., *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Seuil, Paris, 1992. Trad. it. a cura di D. Orati: *Risposte. Per un'antropologia riflessiva*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992, p. 89.

ta» prodotta dall'interiorizzazione delle strutture sociali ma anche una «struttura strutturante» capace di organizzare pratiche e comportamenti.

Tuttavia, solo mediante l'appropriazione del «capitale simbolico» afferente ad un preciso campo sociale, gli individui acquisiscono gli strumenti di azione sociale e il potere di imporsi in quel campo per modificarne i rapporti di forza oggettivi.

La lingua stessa è in tal senso uno strumento di “emancipazione sociale” rispetto ai principi di classificazione dominanti con cui si ripropongono le divisioni inscritte in una data struttura sociale – considerate naturali ma in realtà storicamente acquisite e politicamente costruite. Il codice specifico di un determinato campo sociale, soprattutto nel caso del “campo giuridico”, non è soltanto uno strumento di espressione: «le relazioni linguistiche sono sempre rapporti di forza simbolici attraverso i quali i rapporti di forza tra i locutori e i loro gruppi rispettivi si attualizzano in forma trasfigurata»⁶⁶; nel caso del diritto, è la forza della sua forma linguistica e la legittimazione sociale su cui poggia ad assicurarne l'efficacia – anche quando il diritto formale entra in contraddizione con il diritto sociale. In tal senso, il “nominare” deve essere inteso nella doppia accezione di espressione linguistica e di ordinamento del mondo (*nomos*)⁶⁷.

A seconda che si assuma una prospettiva di studio prevalentemente struttural-funzionalista o marxista e conflittualistica, il linguaggio del potere può essere interpretato come funzionale alla stabilità oppure all'innovazione del sistema sociale: i partecipanti all'interazione verbale che detengono il potere della pianificazione linguistica e, quindi, della pragmatica dei rapporti di superiorità o di dipendenza possono orientare le situazioni comunicative verso la legittimazione o, al contrario, la destrutturazione dei rapporti di potere vigenti.

Privilegiando lo studio pragmatico del linguaggio, esso deve essere ricondotto pertanto al contesto sociale della sua produzione, trasmissione e ricezione: in riferimento ad un particolare contesto sociale esso si svela infatti contemporaneamente quale prodotto e contempo-

⁶⁶ *Ivi*, p. 108.

⁶⁷ Scrive ancora Bourdieu: «Il campo giuridico è il luogo di una concorrenza per il monopolio del diritto di dire il diritto, di dire cioè la buona distribuzione (*nomos*) o il buon ordine, nella quale si affrontano degli agenti investiti di una competenza inestricabilmente sociale e tecnica che consiste in sostanza nella capacità socialmente riconosciuta di *interpretare* (in modo più o meno libero o autorizzato) un corpus di testi che consacra la visione legittima, retta, del mondo sociale. È a questa condizione che si può rendere ragione sia dell'autonomia relativa del diritto, sia dell'effetto propriamente simbolico di misconoscimento che risulta dall'illusione della sua autonomia assoluta in rapporto alle domande esterne». Cfr. Bourdieu, *La force du droit*, cit., p. 4 (trad. it. di G. Brindisi).

raneamente «elemento dell'attività pratica dell'uomo nel suo sforzo di trasformazione del mondo», «lavoro» «geneticamente e funzionalmente» collegato con la prassi sociale⁶⁸.

3.3. La “gabbia” linguistica: il linguaggio delle leggi

I testi propriamente “amministrativi” intrattengono un rapporto di interdipendenza profondo, complesso e per natura inestricabile con i “discorsi più strettamente giuridici”. Sappiamo infatti come il testo normativo debba essere quotidianamente interpretato e “tradotto” nei diversi atti amministrativi e come, d'altra parte, le norme siano spesso anticipate da decreti e regolamenti amministrativi⁶⁹.

La distinzione tra “testi amministrativi” e “testi giuridici” risponde esclusivamente all'intento di questo lavoro di concentrarsi sull'ampia gamma dei documenti prodotti dalle pubbliche amministrazioni (delibere, determinazioni, regolamenti, decreti dirigenziali, ordinanze, statuti, circolari, bandi, avvisi, lettere, modulistica, autorizzazioni, ecc.): dunque sia su fonti normative di matrice amministrativa, la cosiddetta “normazione secondaria”, espressione del potere normativo oltre che della funzione di comunicazione della pubblica amministrazione; sia su documenti informativi non prettamente giuridici con cui le amministrazioni veicolano la propria identità e il proprio agire nella cosiddetta società dell'in-

⁶⁸ Klaus citato da Ponzio: «La fondazione della comunicazione al livello sintattico-semanticamente richiede, come osserva Klaus, il recupero dell'aspetto pragmatico del linguaggio, in base al quale il linguaggio si presenta come prassi, come collegato geneticamente e funzionalmente con l'insieme delle attività pratiche dell'uomo nella società». *Ivi*, p. 87.

⁶⁹ Come è stato chiarito nel *Codice di stile* curato da Sabino Cassese nel 1993, «l'influenza – tra le due tipologie di testi – è stretta e reciproca. Innanzitutto perché la burocrazia è una grande e diretta produttrice di norme (come ad esempio decreti legge, decreti legislativi, regolamenti delegificanti, ecc.) e partecipa all'elaborazione delle leggi attraverso la redazione dei disegni di legge governativi. In secondo luogo perché, nella veste di attuatori, i burocrati compiono una duplice funzione nei confronti delle leggi: le traducono in atti amministrativi e le spiegano alle stesse amministrazioni (ad esempio attraverso circolari destinate alle amministrazioni periferiche) e agli utenti». Si tratta di un lavoro che spesso «non raggiunge l'obiettivo sia perché alcune leggi sono scritte per non essere comprese, sia perché i burocrati tendono a duplicare, riscrivendoli esattamente, interi passaggi, frasi o tecnicismi contenuti nelle leggi». Cfr. Cassese, *Codice di stile delle comunicazioni scritte, ad uso delle amministrazioni pubbliche. Proposta e materiali di studio*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993, p. 20. Le amministrazioni hanno dunque il compito di tradurre i contenuti generali delle leggi in atti e procedure che prescrivono precise e concrete azioni a determinati destinatari e di selezionare dal testo legislativo solo quanto occorre a disciplinare e regolare una data situazione. Si veda anche S. Brunamonti, *Il rapporto tra testi legislativi e testi amministrativi*, in F. Franceschini, S. Gigli (a cura di), *Manuale di scrittura amministrativa*, Agenzia delle Entrate, Poligrafica Ruggiero, Avellino, 2003, pp. 181-200; e P. Fiorelli, *La lingua del diritto e dell'amministrazione*, in L. Serianni, P. Trifone (a cura di), *Storia della lingua italiana, Scritto e parlato*, vol. II, Einaudi, Torino, 1994, pp. 553-597.

Contemporaneamente anche il linguaggio del diritto subisce continue “contaminazioni” da parte del burocrate e ne assume i tratti precipui. Scrive Michele Ainis: «gran parte dei difetti della legislazione dipende dalla circostanza che quest'ultima a conti fatti è una succursale del linguaggio burocratico, sia perché i disegni di legge vengono concepiti non di rado negli uffici legislativi dei ministeri (che naturalmente sono composti da burocrati), sia perché la legge stessa – come suol dirsi – si è ormai amministrativizzata, nel senso che essa regola questioni minute e di dettaglio, un tempo ascritte al dominio pressoché esclusivo dell'atto amministrativo». Cfr. M. Ainis, *La peste del burocrate*, in *La legge oscura*, pp. 173-174.

formazione e della conoscenza (tra cui anche istruzioni, pagine web, brochure, carte dei servizi, opuscoli, ecc.)⁷⁰.

Negli studi linguistici si considera dunque il linguaggio amministrativo come una “variante” del linguaggio giuridico. Tuttavia, se il linguaggio giuridico è un linguaggio tecnico-specialistico in senso stretto, non altrettanto potremmo dire del linguaggio amministrativo, rivolto, com’è prevalentemente, alla cittadinanza. Il linguaggio amministrativo è definito pertanto più propriamente – lo vedremo a breve – come varietà linguistica “settoriale” ma non “specialistica”, differente a seconda dei diversi settori amministrativi, costituita da tratti della lingua standard, da un nucleo di parole ed espressioni comuni con il linguaggio del diritto e dall’insieme delle formule e delle “abitudini” linguistiche radicate nei singoli settori amministrativi. Il burocratese è più precisamente un codice ibrido, di “tipo misto”, utilizzato per trattare di contenuti eterogenei e disparati. Alfredo Fioritto per descrivere il rapporto tra le due varietà linguistiche, il linguaggio giuridico e il linguaggio amministrativo, ricorre alla metafora della trama e dell’ordito: la trama è costituita dal linguaggio del diritto comune a tutte le amministrazioni, l’ordito dal gergo caratteristico dei vari uffici⁷¹.

Secondo la classificazione linguistica delle tipologie testuali offerta da Francesco Sabatini, i testi amministrativi rientrerebbero insieme agli altri testi giuridici e prescrittivi nella classe dei testi “con discorso molto vincolante”, sia per quanto concerne le scelte stilistiche dell’autore che le facoltà interpretative del lettore⁷². L’alto coefficiente di rigidità nella produzione e nella decodifica delle informazioni contribuirebbe a spiegare anche la refrat-

⁷⁰ Nel corso dell’analisi l’attenzione è infatti focalizzata sull’attività amministrativa come attività di comunicazione, tesa a garantire la legittimità e insieme l’efficacia comunicativa degli atti; finalizzata alla produzione di norme e insieme di informazioni e comunicazioni. Occorre inoltre precisare che, in virtù dei mutamenti istituzionali su cui ci siamo soffermati nel primo capitolo, la funzione di comunicazione presso le pubbliche amministrazioni non può configurarsi più in termini unidirezionali e gerarchici (come lo è invece per definizione la comunicazione giuridica) ma interattivi e simmetrici.

⁷¹ Fioritto, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, cit., p. 18.

⁷² Ogni tipologia testuale obbedisce a precise regole di funzionamento. A titolo esemplificativo, se i testi letterari discendono dalla particolare visione del mondo e sensibilità dell’autore e si avvalgono della capacità interpretativa del lettore e della sua sensibilità emotiva, i testi giuridici, normativi e amministrativi devono essere costruiti in modo esplicito e preciso, veicolare significati univoci e oggettivi, ponendo vincoli interpretativi assai rigidi al lettore. Rispetto ad altre tipologie testuali in cui strutture testuali, codici linguistici e artifici stilistici possono essere liberamente decisi dall’autore, nei testi molto vincolanti l’autorità pubblica è chiamata a fare un uso denotativo e non connotativo del linguaggio: vale a dire a informare obiettivamente sulla realtà e non a esprimere significati diversamente interpretabili a seconda dei contesti; in sintesi, a restringere il più possibile la polisemia dei simboli e del testo in generale prestando attenzione a non trasmettere dubbi e ambiguità mediante il ricorso a metafore, metonimie, litoti, verbi e avverbi ipotetici, ecc. Come ha evidenziato Francesco Sabatini, si tratta di testi con «funzione prescrittivo-coercitiva, basata sull’imposizione di una volontà [...] alla quale il membro appartenente a una data comunità non può sottrarsi, a pena di sanzioni». Cfr. F. Sabatini, *La comunicazione e gli usi della lingua. Pratica dei testi, analisi logica, storia della lingua. Scuole secondarie superiori*, Loescher, Torino, 1990², p. 101. Si veda inoltre lo studio microsociologico compiuto da P. Drew e J. Heritage sulle caratteristiche di neutralità, distacco e «cautela» che contraddistinguono il *face-work* professionale (*Talk at Work. Interaction in Institutional Settings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992).

tarietà di tali tipologie testuali rispetto ai mutamenti. Qualsiasi cambiamento all'interno di un "discorso molto vincolante", che a modo di "patto comunicativo" lega rigidamente autore e destinatario, può essere percepito infatti come una minaccia rispetto al valore legale del testo e a un ordine costituito e codificato⁷³. In tali discorsi «dire e fare sono in strettissimo rapporto: modificare la formula può interferire nella capacità performativa del testo»⁷⁴.

Nel linguaggio giuridico, come è stato rilevato, non è possibile separare il contenuto normativo dall'espressione linguistica che ne è un elemento costitutivo: «il diritto non si serve della lingua, ma è fatto di lingua»⁷⁵. E nel lessico e nella grammatica giuridica risiede la forza normativa e pragmatica del diritto: un reato, un matrimonio, un divieto, un autorizzazione sono tali perché è la legge, dunque un atto linguistico normativo, che lo stabilisce.

A proposito del «diritto di dire il diritto», Bourdieu osserva:

Il diritto è senza dubbio la forma per eccellenza del potere simbolico di nomina che crea le cose nominate e in particolar modo i gruppi, e conferisce alle realtà sorte dalle sue operazioni di classificazione tutta la permanenza, quella delle cose, che un'istituzione storica è capace di conferire a delle istituzioni storiche. Il diritto è la forma per eccellenza del discorso agente, capace, per sua intrinseca virtù, di produrre degli effetti. Non è eccessivo dire che esso *fa* il mondo sociale, a condizione però di non dimenticare che da quest'ultimo al tempo stesso è fatto⁷⁶.

Dalla testualità giuridica i documenti amministrativi non ricalcano quindi soltanto la tipica struttura soggetto-motivazione-disposizione, il lessico (tecnicismi, forme auliche, arcaismi, latinismi, perifrasi, ecc.) e gli aspetti sintattici (subordinate e incisi a catena, nominalizzazioni, doppie negazioni, ecc.). Essi ne assumono anche i livelli di "performatività", ossia la capacità dell'atto linguistico di incidere direttamente nella realtà a cui si riferisce. In quanto "enunciati performativi", rivolti a produrre precisi effetti sull'azione o sul comportamento del destinatario e dunque a modificare la realtà esistente, questi – per utilizzare il titolo di

⁷³ Michel Foucault aveva notato, nell'ambito della sua teoria sulla *governamentalità* e sui dispositivi atti a governare e regolare l'agire individuale nella vita quotidiana, come modificare "l'ordine del discorso" giuridico significasse intervenire nell'equilibrio dei rapporti tra potere e società: essendo l'atto normativo espressione di una determinata volontà politica – che mette in atto procedure di controllo, selezione e organizzazione dei discorsi in funzione dell'acquisizione e del mantenimento del consenso –, la variazione implicherebbe la messa in discussione non tanto della "volontà di verità" quanto della legittimità dei rapporti di potere che presiedono alla produzione dei discorsi. L'"ordine del discorso" è il titolo del testo della lezione inaugurale di Foucault al Collège de France del 1970, pubblicata l'anno successivo presso Gallimard, Paris. Trad. it.: *L'ordine del discorso*, Einaudi, Torino, 1972.

⁷⁴ T. Raso, *Origini e strategia dell'informazione in alcune testualità burocratiche*, in «Studi linguistici italiani», XXV, 1999, pp. 234-266 (cit., p. 237).

⁷⁵ Cfr. M. Cortelazzo, *Lingua e diritto in Italia. Il punto di vista dei linguisti*, Cisu, Roma, 1997, p. 36.

⁷⁶ Bourdieu, *La force du droit*, cit., p. 13 (trad. it. di G. Brindisi).

una famosa opera di John Austin⁷⁷ – risultano davvero capaci “di fare cose con le parole”. Basti pensare alla centralità nei discorsi amministrativi di verbi performativi che hanno il potere di produrre effetti pratici immediati: “disporre”, “conferire”, “autorizzare”, “decretare”, “ordinare”, “dichiarare”, “vietare”, ecc.

In un’ottica funzionalista, tra le varie funzioni del linguaggio – descrittiva, narrativa, rappresentativa, espositiva, argomentativa, regolativa⁷⁸ – nei testi giuridici e prescrittivi a prevalere è infatti la funzione “regolativa”, poiché essi sono rivolti a disciplinare azioni e comportamenti del destinatario. Con ciò non si deve trascurare il fatto che i testi amministrativi non contengano anche parti descrittive, argomentative, rappresentative, ecc. La connotazione prevalentemente regolativa di tale tipologia testuale è da riferirsi piuttosto alla funzione generale che i testi amministrativi, come i testi giuridici, sono chiamati a svolgere nella realtà sociale⁷⁹.

A tal proposito, Tullio De Mauro definisce più specificatamente i testi prodotti dalle pubbliche amministrazioni come “testi di servizi”:

[...] un testo di servizio è un testo informativo con una forte componente pragmatica. Esso si differenzia da altri testi informativi [...] in quanto non si limita a trasmettere solo un contenuto referenziale, cioè notizie su una certa situazione. Come ogni testo informativo, ha sì l’obiettivo di coinvolgere il destinatario nell’acquisire la conoscenza di un contenuto referenziale, ma ciò non ha fini che possono essere e restare di pura natura locutoria e conoscitiva. Il testo di servizio mira a trasferire conoscenze al destinatario perché questi le utilizzi in tempi definiti per regolare il suo comportamento pratico⁸⁰.

Si tratta, nei termini della linguistica pragmatica, di testi dunque “illocutori”, che mirano a regolare comportamenti del destinatario in maniera “suasiva” o “iussiva” – ossia persuasiva o prescrittiva; e di testi “perlocutori” che producono effetti diretti negli interlocutori (si rimanda alla classificazione di Austin di atto locutorio, illocutorio e perlocutorio).

Da quanto premesso si può comprendere come il profondo rapporto di dipendenza che intercorre tra il linguaggio delle leggi e il linguaggio burocratico – in sociolinguistica come abbiamo visto ritenuto un particolare sottocodice rispetto al codice giuridico nell’architettura

⁷⁷ Cfr. J.L. Austin, *How to Do Things with Words*, Harvard University Press, Cambridge, 1962. Trad. it.: *Come fare cose con le parole*, Marietti, Genova, 1996.

⁷⁸ Si rimanda per una precisa classificazione delle tipologie testuali in senso funzionalistico al modello di Egon Werlich (delineato in *Typologie der Text*, 1975) rielaborato da Cristina Lavinio. Cfr. C. Lavinio, *Teoria e didattica dei testi*, La Nuova Italia, Scandicci, 1990.

⁷⁹ Tuttavia in assenza di una comunicazione adeguata, anche il carattere performativo del testo trova solo attuazione formale e non sostanziale.

⁸⁰ Cfr. T. De Mauro, M. Vedovelli, *Dante, il gendarme e la bolletta. La comunicazione pubblica in Italia e la nuova bolletta Enel*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 18.

ra dell'italiano contemporaneo⁸¹, – costituisca una delle ragioni principali per cui la lingua della burocrazia oppone resistenza, sul modello della lingua con cui sono scritte le leggi⁸², alle varie riforme linguistiche promosse in vista di una maggiore democratizzazione dei processi comunicativi istituzionali.

Alcuni linguisti considerano appartenenti alla medesima varietà il linguaggio giuridico e il linguaggio burocratico. Se è vero però che entrambi utilizzano lo stesso codice e prevalentemente il medesimo canale (la scrittura piuttosto che il parlato), è vero anche che contesto comunicativo e destinatario non sono i medesimi. Nel caso dei testi amministrativi il contesto è infatti rappresentato da un concreto e specifico campo d'intervento istituzionale e il destinatario da un pubblico, spesso indifferenziato, di non specialisti.

Come è stato rilevato da Alberto Sobrero, tra le lingue speciali, la lingua della burocrazia si distingue in quanto “lingua settoriale non specialistica” e di “tipo misto”. Essa non possiede infatti un proprio lessico specialistico, ma attinge – oltre che dalla lingua standard – da altre lingue speciali, in particolare da quella giuridica, da cui assume tecnicismi, forme, strutture e altri tratti caratteristici, e, a seconda della materia che intende disciplinare, dal lessico della finanza, dell'economia, della pubblicità, della tecnologia, dell'informatica, ecc. Da questi riprende in particolare forestierismi e neologismi (si pensi a prestiti integrali come *audit*, *briefing*, *planing*, *advisor*, *benchmark* e a neologismi come *beggiare*, *codare*, *hostare*).

Il sottocodice burocratico, utilizzato per trattare di una disparità di argomenti e rivolgersi a un'ampia varietà di pubblico, si contraddistingue per una struttura lessicale, sintattica e testuale debole. Sobrero distingue all'interno delle lingue speciali (Ls) le lingue specialistiche (Lsp) delle discipline a specializzazione avanzata e destinate di preferenza a un pubblico di esperti (giurisprudenza, medicina, informatica, ecc.) dalle lingue settoriali (Lst) di ambiti professionali meno specialistici e utilizzate per comunicare con un pubblico più largo e in-

⁸¹ Gaetano Berruto, da una prospettiva di studio funzionalista e con attenzione alla variabile diamesica, definisce il linguaggio della burocrazia come sottocodice e varietà situazionale, contestuale e funzionale utilizzata per comunicare determinati argomenti e collegata a una precisa attività lavorativa e professionale. Cfr. G. Berruto, *Sociolinguistica dell'italiano contemporaneo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1987, p. 21.

⁸² Anche nella comunicazione giuridica, in cui prevale una concezione unidirezionale del rapporto comunicativo, diretto autoritativamente dal legislatore o dal giudice, si registra negli ultimi anni, come si è già anticipato, una maggiore attenzione all'accessibilità e alla qualità dei testi; tradottasi in particolare nella formulazione e nell'adozione di regole redazionali nella legislazione regionale, nazionale e comunitaria. Numerose sono le misure previste anche per migliorare le tecniche di redazione del linguaggio giuridico su cui risulta attualmente impegnato in particolare l'Osservatorio legislativo interregionale diretto da Ugo Rescigno. Sulle tecniche di buona redazione delle norme (*legal drafting*) dal punto di vista linguistico si rinvia invece a B. Mortara Garavelli, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche sui testi giuridici italiani*, Einaudi, Torino, 2001; e agli Atti del XIII° convegno organizzato dalla Regione Toscana e dal Laboratorio di linguistica giudiziaria del Dipartimento di Linguistica dell'Università di Firenze il 13 gennaio 2006, *Dalla legge alla legalità: un percorso fatto anche di parole*, marzo 2008.

differenziato (linguaggio giornalistico, pubblicitario, politico e burocratico). Le lingue specialistiche sono caratterizzate da un lessico specifico, regole convenzionalmente stabilite e accettate, precise modalità di formazione dei neologismi, scelte sintattiche prevalenti e strutture testuali codificate; mentre le lingue settoriali presentano un lessico specifico ridotto, non sono regolate da precise convenzioni e attingono espressioni, tecnicismi collaterali e costruzioni sintattiche e testuali da altre lingue speciali⁸³.

Dalla stretta interdipendenza con il linguaggio giuridico discende il carattere rigidamente formale, e in quanto tale conservativo, del linguaggio amministrativo. Nei testi amministrativi, analogamente a quanto accade nei procedimenti amministrativi, l'attenzione per la legittimità sostanziale dell'atto, raggiungibile solo mediante l'efficacia comunicativa, pare rimanere subordinata al controllo della legittimità formale e la chiarezza ostacolata dalla stessa precisione tecnica; il rispetto formale delle regole, piuttosto che rivelarsi strumento utile al perseguimento di determinati fini, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, sembra diventare – secondo un processo degenerativo già richiamato di “inversione mezzi-fini” – il suo fine principale; mentre la finalità pratica del diritto viene inevitabilmente contraddetta dalla sua inaccessibilità.

Lo confermano le testimonianze sulla discrepanza tra efficacia giuridica ed efficacia comunicativa raccolte nel corso dell'indagine empirica condotta presso il Comune di Pisa. Ne anticipiamo una tra tutte:

Attualmente nel Comune di Pisa non esistono procedure di verifica testuale che facciano riferimento alle tecniche acquisite nel corso del master. L'unico controllo testuale in atto è quello relativo alla regolarità amministrativa delle determinazioni (testi regolativi). La verifica della regolarità amministrativa si colloca all'interno del cosiddetto sistema dei controlli interni, di cui fanno parte anche il controllo di gestione, il controllo strategico e la valutazione della dirigenza [...], volti a verificare il raggiungimento dei risultati dell'azione amministrativa in termini di efficacia, efficienza ed economicità, mentre il controllo di regolarità amministrativa ne verifica la legittimità. [...]. Nel caso della regolarità amministrativa, il controllo è diretto a evidenziare gli errori che potrebbero compromettere la legittimità dell'atto e quindi la sua efficacia giuridica. Nelle analisi da noi condotte le criticità rilevate non minacciano l'efficacia giuridica del testo ma solo la sua efficacia comunicativa (CP, res. 5).

La natura giuridica dei testi amministrativi pare dunque già “per definizione” costituire un fattore ostacolante l'innovazione linguistica o, comunque, che rende inevitabile una certa “complessità linguistica” all'interno della testualità amministrativa.

⁸³ Sobrero, *Lingue speciali*, in *Id.* (a cura di), *Introduzione all'italiano contemporaneo. La variazione e gli usi*, vol. II, Laterza, Roma-Bari 1993, pp. 237-277.

Nel dare attuazione a leggi già di per se stesse confuse, sovrabbondanti, vaghe, ridondanti e contraddittorie, sono innanzitutto le amministrazioni a scontrarsi nella loro pratica quotidiana con il problema di un'interpretazione univoca delle norme. Da qui la più facile e meno rischiosa soluzione di affidarsi alla logica dell'adempimento al dettato normativo, riproponendo quest'ultimo *sic et simpliciter*, nella sua astrusità e ambiguità inestricabile, all'interno dei propri testi; e generando così quella tendenza alla riproduzione pedissequa e minuziosa delle norme e delle regole descritta nei termini di «vizio travettistico» – in ricordo della commedia ottocentesca in dialetto piemontese di Vittorio Bersezio *Le miserie 'd Monsù Travet*, che fornisce alla letteratura il prototipo del dipendente statale della seconda metà dell'Ottocento italiano. Scrive Stefano Sepe, riprendendo la descrizione pittoresca che nel 1909 Meuccio Ruini riporta del tipo Travet:

La prolissità ed il gusto barocco dello scrivere burocratico sono vezzi radicati e difficili da modificare. Tenere “a posto le carte”, avere cura di lasciar traccia scritta di ogni passaggio procedurale, preoccuparsi di dare veste formale ad ogni passaggio sono tuttora i fondamenti della prassi burocratica. Paradossalmente, tale atteggiamento che viene considerato socialmente fenomeno deprecabile, sintomo peculiare della inefficienza della amministrazione pubblica, assume, per i responsabili degli uffici, il carattere di elemento di certezza del diritto e di salvaguardia dei cittadini⁸⁴.

*Bisogna rendere ogni cosa il più semplice possibile
ma non più semplice di ciò che sia possibile.*
A. Einstein

3.4. La complessità dell'agire linguistico amministrativo

La “complessità” linguistica delle amministrazioni è, come abbiamo visto, espressione del numero elevato di funzioni che oggi queste sono chiamate a svolgere, dei diversi fronti intra, inter ed extra-istituzionali su cui operano, dell'interdisciplinarietà delle materie da trattare e dei contenuti da comunicare (istituzionali, giuridici, sociali), dei diversi partner pubblici e privati con cui esse si trovano a cooperare, dei diversi target di pubblico a cui si rivolgono; in sintesi, della “complessità sistemica” e interna alle amministrazioni post-moderne.

⁸⁴ Ruini notava: «Ogni lettera, nota o provvedimento deve fare la storia di tutto l'affare; deve cominciare [...] dal giudizio universale; deve essere concepita in modo che, se per caso venisse arso o sparisse tutto il fascicolo, si possa in ogni modo dalla pagina sopravvissuta ricostruire tutti gli elementi perduti [...]. Bisogna fare relazioni lunghe lunghe su ogni questione. Un Ufficio ricopia quelle precedenti dall'altro, variando qua e là le parole [...]. È la smania grottesca del far figura. Il valore degli atti si misura dalla lunghezza. Proprio il contrario di ciò che avviene nel mondo commerciale ed industriale, ove bastano due righe: va bene, o va male, o badate a questo, per rispondere alle lettere più importanti. Il burocratico si vergognerebbe di preparare una nota che dica “grazie, sta bene». Cfr. Ruini citato in S. Sepe, F. Basilica (a cura di), *Il linguaggio delle istituzioni pubbliche nei discorsi di insediamento Avvocatura dello Stato, Consiglio di Stato, Corte dei Conti*, Dipartimento della Funzione pubblica, Sspa, 2004, p. 25.

Il linguaggio amministrativo è utilizzato non solo per comunicare informazioni ma anche per spiegare le molteplici e complesse ragioni che stanno dietro l'azione amministrativa (Fioritto). Ciononostante, accade spesso che l'agire amministrativo nell'essere spiegato sia reso ulteriormente lento, complicato, farraginoso da uno stile di scrittura antiquato, artificioso, "imbellettato" e altisonante sedimentato negli uffici pubblici. E dunque, come in un circolo vizioso, complessità si aggiunge a complessità.

L'opinione prevalente tra i dipendenti pubblici secondo la quale l'oscurità linguistica è l'inevitabile prodotto della complessità dell'agire amministrativo, contro cui ogni azione individuale intrapresa è destinata a fallire, in realtà si rivela ad un'analisi più approfondita non totalmente fondata e trova smentita anche nei pareri di molti dei nostri testimoni privilegiati.

«Intanto però le persone che lavorano all'interno dell'amministrazione e che hanno qualche dubbio sull'efficacia dell'attuale stile comunicativo degli uffici possono iniziare autonomamente a semplificare i testi da loro prodotti, perché il cambiamento non sempre è facile, anzi è lungo e faticoso» (CP. res. 1).

Alcuni dipendenti pubblici riconducono le maggiori problematicità insite nella scrittura amministrativa alla difficoltà di «coniugare esigenze di semplicità con il dettato normativo», di «adeguare gli atti e i documenti amministrativi alla farraginosità delle disposizioni legislative e regolamentari di riferimento» (PS5), di «scrivere tutto quello che c'è da dire in uno spazio limitato», di riuscire a «dare tutte le informazioni che servono evitando frasi lunghe e contorte e [ad] essere chiari e precisi senza ripetere più volte gli stessi concetti» (PS11); oltre che alla sua dipendenza da un «apparato normativo e giuridico appesantito ancora di più dalle norme comunitarie» (PS38).

Tra costoro c'è anche chi sostiene: «non ho problemi purché mi sia chiaro cosa devo comunicare! Potrà sembrare banale, ma spesso mi viene chiesto di provvedere a determinati atti senza che mi vengano date sufficienti informazioni in merito» (PS36).

Che l'accento venga posto sul rapporto di necessaria dipendenza della scrittura amministrativa da quella legislativa, oppure sulla preoccupazione di inserire nel testo tutte le informazioni che riguardano il singolo caso, oppure ancora sulla difficoltà di ottenere le informazioni necessarie e preliminari alla scrittura, in tutti questi casi emerge in generale quanto la complessità linguistica sia correlata alla complessità dell'attività amministrativa.

Ma è proprio vero che per descrivere fedelmente una situazione complessa sia necessario ricorrere a una scrittura altrettanto complessa? Non sarà forse vero invece che un linguaggio semplice possa contribuire – ovviamente entro quei limiti che qui si intendono rilevare – a

“fare chiarezza”, a “porre ordine”, a “semplificare” uno stato di cose assai complicato senza tradirne la realtà più autentica? Non esistono forse accorgimenti e tecniche di scrittura atti a rimuovere gli ostacoli linguistici alla comprensione dei testi che non intaccano in alcun modo la precisione giuridica dei documenti?

Occorre intanto smentire innanzitutto una serie di pregiudizi diffusi sul rapporto tra semplicità e complessità linguistica. Come è stato opportunamente notato, «semplicità e complessità, chiarezza e specificità non sono in contraddizione»; esse possono al contrario accordarsi grazie a «strategie comunicative e pratiche testuali “virtuose”, corrispondenti all’odierna condizione dello spirito pubblico e alle stesse esigenze delle amministrazioni»⁸⁵. Il contributo dei linguisti alla qualità del linguaggio giuridico e amministrativo – spesso giudicato con sospetto e avversato a salvaguardia del principio illuministico della “certezza del diritto” – non consiste in una meccanica riduzione della complessità linguistica e comunicativa: i tecnicismi giuridici sono infatti necessari all’“istituzionalizzazione dell’agire linguistico” (per i loro livelli di precisione, neutralità e performatività) e alcune complessità si rivelano fondamentalmente irriducibili giacché espressione di una complessità interna all’azione giuridica e amministrativa che non può essere in alcun modo ignorata o trascurata. La collaborazione di giuristi e linguisti al *drafting* legislativo e amministrativo è al contrario rivolta a rendere testi giuridicamente legittimi anche più chiari e comprensibili al cittadino e dunque sostanzialmente più efficaci: essendo la conoscenza e la divulgazione delle norme e delle regole prerequisito essenziale al loro rispetto. E laddove non sia possibile intervenire a livello lessicale, è possibile comunque accompagnare i tecnicismi con spiegazioni e chiarimenti, ridurre le frange di “indeterminatezza semantica” e rendere sintatticamente più snelli periodi appesantiti da subordinate, incisi e rimandi intertestuali e legislativi a catena.

Il termine “semplificazione” – divenuto a partire dalla legge sulla trasparenza nozione specifica del diritto amministrativo moderno – è invece spesso alle origini di accese diatribe tra linguisti e giuristi sulla legittimità degli interventi di semplificazione⁸⁶. Dovremmo forse preferire il termine “chiarificazione” per evitare di incorrere ancora una volta nel rischio che tali interventi vengano intesi come tentativi di “banalizzare”, “volgarizzare” e rendere semplice a tutti i costi ciò che è intricato per natura (complessità del diritto, complessità delle situazioni reali in cui il diritto interviene e complessità dell’agire amministrativo) e di “ap-

⁸⁵ Franceschini, *Introduzione*, in *Id.*, S. Gigli, *Manuale di scrittura amministrativa*, cit., p. 21.

⁸⁶ Gregorio Arena parla in generale di “paradosso della semplificazione amministrativa”: essa, infatti, se da una parte è finalizzata a rendere chiaro ciò che si presenta oscuro, dall’altra parte, riducendo passaggi procedurali, adempimenti e controlli a tutela di interessi pubblici e privati, rischia di incrinare la certezza dell’azione amministrativa.

piattire” il linguaggio giuridico sulla lingua comune. Non è opportuno infatti, come frequentemente accade, invitare gli autori dei testi amministrativi a “parlare come si mangia”; non si può ignorare, insomma, l’inevitabile complessità del codice. È possibile forse invece rinunciare al “bello scrivere” e finanche all’eleganza in nome della prioritaria efficacia comunicativa; ma si ritiene che ciò non occorra nemmeno: perché eleganza e semplicità, come la veste linguistica della nostra Costituzione ci ricorda, non si escludono tra loro. Basta osservarne un articolo a caso:

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento (Art. 5, Cost.).

Tra i giudizi raccolti sulle potenzialità e i limiti della semplificazione sono presenti alcuni dei pregiudizi sopra brevemente segnalati⁸⁷. Da una parte ci sono coloro che giudicano positivamente e guardano “ottimisticamente” alla semplificazione linguistica: «*il processo di semplificazione non può in alcun modo banalizzare né l’aspetto giuridico dei testi né la comunicazione istituzionale in generale*» ma anzi può «*accrescere la stima del cittadino e la loro fiducia nelle istituzioni*» (PS3) e addirittura «*sorprende[re] positivamente il cittadino facendo sembrare più concreto il lavoro dei dipendenti pubblici*» (PS22) e «*aiutare anche il dipendente pubblico nel caso in cui è necessario proseguire l’iter della pratica*» (PS34); dall’altra coloro che, assumendo una posizione più equilibrata, avvertono che il percorso «*può provocare danni se la semplificazione si spinge oltre le ragionevoli esigenze di rispetto della norma*» (PS11), se «*il principio diventa quello di “inseguire” a tutti i costi e “appiattirsi” sulla lingua comune*», se «*in nome di una scrittura chiara e comprensibile si rinuncia all’eleganza*» (PS5), e in sintesi se «*invece di esser fatto con criterio la semplificazione è portata alle estreme conseguenze*»; e infine vi sono dipendenti che invece si dimostrano “pessimisti” nei confronti della semplificazione e seriamente preoccupati per «*la perdita di credibilità agli occhi non tanto dei cittadini quanto dei legali e degli altri uffici*»⁸⁸ (PS7) e chi punta il dito anche contro il cittadino, «*il primo a scrivere in burocratese*

⁸⁷ Giudizi tratti dal Questionario di gradimento somministrato al termine del Corso di formazione tenuto nel 2009 presso la Provincia di Savona.

⁸⁸ A sostegno di questa tesi si riportano le parole utilizzate da Andrea Camilleri in un suo romanzo: «“Ci tieni tanto al ringrazio? Cerca piuttosto il rapporto di scriverlo bene. Domani a matino me lo porti e lo firmo” – “Che significa che devo scriverlo bene?” – “Che lo devi condire con certe cose: ‘recatici in loco, epper tanto, dal che si evince, purtroppo’. Così si trovano nel loro territorio, col loro linguaggio, e pigliano la faccenda in considerazione”». Cfr. A. Camilleri, *La gita a Tindari*, Sellerio, Palermo, 2000, p. 264.

nelle situazioni formali» (PS8) e il quale «da parte sua non si sforza assolutamente di venire incontro alle necessità dell'ente» (PS35).

È opportuno precisare, a scanso di ogni pregiudizio, che gli interventi di semplificazione linguistica, lontano dal costituire una minaccia di “dispersione semantica” rispetto alla precisione tecnica e giuridica dei documenti e dal rappresentare un rischio di impoverimento o addirittura di “imbarbarimento” rispetto all’eleganza della scrittura di tradizione classica, mirano invece soltanto a restituire leggibilità e inequivocabilità ai testi giuridico-amministrativi. Essi sono rivolti a garantire il rispetto “sostanziale” della legge e delle regole anche da parte di coloro che non possiedono dimestichezza con il diritto e non presentano competenze e abilità linguistiche adeguate a una effettiva comprensione dei testi. E, inoltre, la trasparenza linguistica è volta a preservare i livelli di credibilità e di autorevolezza delle comunicazioni istituzionali: spesso l’opinione pubblica tende infatti a scorgere dietro il velo della complessità carenze e inefficienze quando non anche irregolarità e soprusi.

Beninteso, laddove un termine tecnico non può essere sostituito da uno più comune senza incorrere nel rischio di distorcere il significato del messaggio realmente intenzionato, l’intervento si limiterà a sostenere la comprensione di quel termine mediante chiarimenti e spiegazioni aggiuntive; e, se il caso lo richiede, a migliorare altri aspetti linguistici e testuali. Semplificare un testo amministrativo non significa infatti intervenire solo sulla sfera lessicale oppure su quella sintattica, su dimensioni che potremmo definire “di superficie” del testo; vi sono, come si è già dimostrato, livelli logici più profondi spesso altrettanto oscuri e ambigui che ostacolano fortemente una comunicazione efficace: dalla assenza di chiarezza sull’obiettivo della comunicazione alla mancata presentazione del soggetto che scrive e del responsabile a cui eventualmente rivolgersi.

Come è preannunciato nei manuali di stile, «semplificazione non è semplicismo»: «Il semplicismo è l’atteggiamento superficiale di chi, di fronte alla complessità delle cose, pretende di usare la spada per tagliare i nodi piuttosto che scioglierli. La complessità, invece, deve essere sciolta, resa comprensibile attraverso un paziente lavoro di ricostruzione logica e spiegazione dei significati [...] un atteggiamento semplicistico (e di conseguenza una scrittura semplicistica) sarebbe un tradimento della realtà [...]»⁸⁹.

In sintesi, la complessità che richiede di essere ridotta è soltanto quella superflua e per così dire “aggiunta” che ostacola inutilmente la comprensione dei testi. La complessità delle procedure amministrative rappresenta invece per molti versi un limite invalicabile per gli

⁸⁹ Fioritto, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, cit., p. 28.

interventi di semplificazione linguistica. «Per i funzionari della pubblica amministrazione non si tratta solo di usare termini e costruzioni più comuni, ma di farsi “interpreti” del meccanismo statale amministrativo»⁹⁰. Essi, in quanto intermediari nel rapporto di scambio di informazioni tra sedi istituzionali e cittadini, hanno il delicato e complesso compito di spiegare, tradurre e rendere intelligibile l’azione amministrativa⁹¹.

A coloro che sono impegnati quotidianamente in questo compito, giova dunque rivolgere il suggerimento di uno dei massimi studiosi del linguaggio politico e istituzionale:

[...] quando le cose non sono semplici, non sono chiare, pretendere la chiarezza, la semplificazione a tutti i costi è faciloneria, e proprio questa pretesa obbliga i discorsi a diventare generici, cioè menzogneri. Invece lo sforzo di cercare di pensare e d’esprimersi con la massima precisione possibile proprio di fronte alle cose più complesse è l’unico atteggiamento onesto e utile. Riuscire a definire i propri dubbi è molto più concreto che qualsiasi affermazione perentoria le cui fondamenta si basano sul vuoto, sulla ripetizione di parole il cui significato si è logorato per il troppo uso⁹².

In sintesi, scrivere in modo semplice e cercando di venire incontro alle esigenze del destinatario non è un’operazione semplice: nell’abbandonare un codice acquisito per un altro, nel sostituire un termine giuridico con uno comune, vi è sempre il timore di perdere il contatto della lingua con una precisa realtà, che questa venga semplificata eccessivamente. Spesso l’esigenza di semplicità contrasta con quella di precisione e le esigenze organizzative interne con quelle comunicative esterne. La rielaborazione di un testo richiede infatti un impegno notevole e tempi non sempre disponibili sul luogo di lavoro: «Se si ha poco tempo, la via più semplice per scrivere un testo è copiarne uno simile, senza esercitare quel necessario spirito critico che permetterebbe di individuare gli errori comunicativi, i buchi logici, le scelte improprie eventualmente contenute nel testo preso a modello»⁹³.

3.5. Ritualismo burocratico e “incapacità addestrata”

Come si è visto, la *formalità* insita nella scrittura, come nelle altre pratiche burocratiche, discende dal rispetto della legittimità giuridica e degli adempimenti interni al di sopra di ogni considerazione, attenzione e cura per il perseguimento dei reali fini organizzativi⁹⁴.

⁹⁰ Benelli G., *Il difficile cammino della semplificazione del linguaggio amministrativo*, in S. Sepe (a cura di), *La semplificazione del linguaggio amministrativo*, Presidenza del Consiglio dei ministri-Sspa, 2003, in www.sspa.it, p. 38.

⁹¹ S. Rolando, *Un paese spiegabile*, Etas, Milano, 1998.

⁹² I. Calvino, *Note sul linguaggio politico*, in *Una pietra sopra*, pp. 369-373 (cit., p. 370).

⁹³ D. Ravasio, O. Belingheri, *La semplificazione del linguaggio amministrativo nel Comune di Dalmine*, in http://www.urp.gov.it/allegati/fare%20comune_manuale.pdf, p. 5.

⁹⁴ Fioritto, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, cit., pp. 69-70.

Molti dei dipendenti pubblici durante gli interventi formativi ammettono di essere «*incapaci di scrivere con chiarezza dopo decenni di linguaggio burocratico*» (PS11), che «*è difficile perdere l'abitudine all'uso di alcune espressioni che fanno ormai parte del nostro bagaglio formativo e culturale*» (PS7) e che una sorta di «*deformazione professionale impedisce di uscire dalla routine*» (PS24): in sintesi «*lo stile burocratico, con le sue formule involute, con le sue frasi di circostanza, diventa inevitabilmente una seconda pelle*» (PS7)⁹⁵.

Anche riguardo a quest'ultimo punto gli studi sociologici offrono spunti di riflessione assai utili ai fini conoscitivi della nostra ricerca.

Abbiamo visto come nell'ideal-tipo burocratico – di cui si rintracciano evidenti persistenze nel modello post-moderno di amministrazione pubblica – una scrittura conforme ai regolamenti e agli abiti linguistici e comunicativi tradizionali e cristallizzati, piuttosto che essere orientata al raggiungimento di mete organizzative in relazione a situazioni concrete, rischia di reiterarsi per “inerzia istituzionale” e diventare un fine stesso dell'agire amministrativo. Per il tipo di burocrate meccanico il proprio compito spesso sembra esaurirsi nel significato simbolico dell'atto: scritto conformemente a norme e regole organizzative e dunque considerato legittimo indipendentemente dalla sua effettiva ricezione; quando non semplicemente “copiato e incollato” per essere riutilizzato, quasi indifferentemente, nelle diverse situazioni comunicative.

Come è stato notato, gran parte delle azioni compiute quotidianamente negli uffici pubblici si risolvono in riti e cerimoniali formali volti alla «riproduzione simbolica di identità e modi di essere»⁹⁶ piuttosto che diretti alle finalità “esterne” a cui si presume sia orientata l'azione istituzionale. Da azioni razionali rispetto allo scopo, esse si rivelano più in profondità il risultato quasi automatico dell'addestramento e della rigorosa applicazione della norma: piuttosto che sull'impegno e sulla responsabilità individuale circa gli esiti realmente raggiunti e l'efficacia dell'azione intrapresa, l'attenzione viene posta innanzitutto sulla disciplina e sull'osservanza pedissequa delle regole. Tra sistema normativo, regolativo e cognitivo si realizza così quella perfetta armonia su cui si fonda la superiorità tecnica del paradigma burocratico di azione amministrativa.

Il problema emerge allorché l'eccessiva attenzione alle regole e alle condotte standardizzate diventa appunto “inerziale” e induce a distogliere l'attenzione dalla qualità delle prestazioni che un'amministrazione è chiamata ad erogare, dai bisogni e dagli interessi dei citta-

⁹⁵ Dal Questionario di gradimento somministrato al termine del Corso di formazione tenuto presso la Provincia di Savona nell'anno 2009.

⁹⁶ F.P. Cerase, *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*, Carocci, Roma, 1998, p. 48.

dini da soddisfare e dalle specifiche finalità che secondo la propria *mission* istituzionale l'amministrazione deve perseguire: pena la crisi di legittimità istituzionale su cui questa poggia. L'inadeguatezza dell'azione amministrativa rispetto al raggiungimento di fini istituzionalmente definiti e l'incapacità dei funzionari di svolgere i compiti a loro assegnati si traduce infatti direttamente nell'insoddisfazione da parte del cittadino circa la qualità della prestazione ricevuta e dunque nella perdita di affidabilità e di credibilità istituzionale.

Tale tensione è stata analizzata da Robert Merton nei termini di contrasto tra fini attesi, voluti e riconosciuti dai soggetti agenti («conseguenze manifeste») e conseguenze oggettive inattese, non volute e non riconosciute («conseguenze latenti») della stessa azione organizzativa⁹⁷. Accade infatti che qualora lo scopo dichiarato ed esplicito di un'attività sociale non venga raggiunto, l'attività rivolta al perseguimento di tale scopo continua tuttavia a svolgersi in virtù delle funzioni non-intenzionali che essa esplica: nella fattispecie, il cerimoniale amministrativo, sebbene talvolta non assolve alla funzione manifesta di erogare prestazioni di qualità, adempie comunque alla funzione latente, per esempio, di rafforzare l'identità organizzativa dal punto di vista simbolico; in tal modo un comportamento apparentemente irrazionale – quale il ricorso a uno stile di scrittura obsoleto e inefficace – può in alcuni casi invece risultare funzionale per il soggetto organizzativo: il quale grazie all'inerzia, agli automatismi, alle condotte routinizzate e, in sintesi, alla forza della tradizione contribuisce alla sua stabilità e alla sua sopravvivenza.

Le funzioni latenti emergono nel momento in cui si viene a creare una certa tensione tra regole, condotte e pratiche burocratiche consolidate all'interno e cambiamenti delle condizioni e delle situazioni d'azione dettati dall'ambiente esterno: rispetto ai quali le prime, che erano in precedenza risultate le più adeguate allo scopo e che tali si prevedeva che fossero anche in futuro, emergono come inadeguate al raggiungimento di scopi difformi e dunque ormai superate e obsolescenti⁹⁸. In tal caso l'addestramento dei soggetti all'ap-

⁹⁷ R.K. Merton, *Funzioni manifeste e funzioni latenti*, in *Teoria e struttura sociale. Teoria sociologica*, vol. I, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 121-224. Scrive Merton a proposito della confusione tra categorie soggettive della motivazione (motivi, bisogni, interessi, scopi) con categorie oggettive della funzione: «la distinzione tra funzioni manifeste e funzioni latenti è stata escogitata allo scopo di impedire quella confusione involontaria che è frequentemente rinvenibile nella letteratura sociologica, tra motivazioni coscienti del comportamento sociale e conseguenze oggettive di esso». (*Ivi*, p. 188). Seguendo l'analisi mertoniana, ci proponiamo di indagare appunto le conseguenze inattese dell'agire linguistico delle amministrazioni pubbliche che risultano in contraddizione con le finalità istituzionalmente riconosciute (incapacità addestrata nei confronti del cambiamento linguistico e culturale, ripiegamento su comportamenti linguistici ritualistici, scarsa considerazione per gli esiti in termini di efficacia comunicativa).

⁹⁸ Tant'è che oggi «qualificare un comportamento, una scelta, un modo di operare come “burocratico” è divenuto ormai nel linguaggio comune pressoché sinonimo di volta in volta di “inefficiente”, “ottuso”, “insensibile”, “incomprensibile” e quant'altro; mentre affermare che qualcosa si va burocratizzando sta ad indicare

plicazione di un determinato sapere specialistico, legittimato, oltre che dalla norma, dalla tradizione, ossia dall'applicazione costante, reiterata e meccanica di tale sapere, finisce per diventare un *habitus* tenacemente restio ad adattarsi al nuovo. La ricorrenza delle medesime condizioni e situazioni d'azione rafforza quell'"incapacità addestrata", su cui ci siamo già intrattenuti nel primo capitolo. L'incidenza sull'agire amministrativo di tale tendenza conservativa è spesso riconosciuta dagli stessi dipendenti pubblici: «è per abitudine che usiamo un linguaggio burocratico, siamo abituati da anni a scrivere in un determinato modo e con poca attenzione al grado di comprensione del destinatario» (PS16), «sono eredità difficili da sradicare» (PS21), «la scrittura burocratica è una delle tante "callosità" delle abitudini amministrative» (PS1), «c'è una vera e propria ostilità al cambiamento nelle abitudini degli uffici» (PS40), «è un problema legato alle abitudini, alle prassi e ad utilizzare modelli prestabiliti» (PS7).

L'aderenza pedante e minuziosa alle regole formali si trasforma pertanto – riprendendo ancora l'analisi delle disfunzioni della burocrazia condotta da Merton – in rigidità e incapacità di adattamento a situazioni inattese e incerte e allo sviluppo di nuove logiche di azione. Il valore attribuito al rispetto delle norme, da prerequisito fondamentale di un'organizzazione formale per il raggiungimento di fini organizzativi, in condizioni di eccessivo formalismo e di ritualismo, ne diventa un ostacolo. Come esemplifica Merton, «un prodotto estremo di questo processo di trasposizione delle mete è il "virtuoso burocrate", che non dimentica una sola delle regole a cui la sua attività deve conformarsi e che perciò è incapace di assistere gran parte dei suoi clienti»⁹⁹.

Anziché essere rivolta ai fini previsti, l'azione si concentra sulla conformità scrupolosa alle procedure e alle regole («razionalità formale») e perde di vista il perseguimento dei fini stessi («razionalità sostanziale»). Per effetto del fenomeno della «trasposizione dei fini», essa perde il suo valore essenzialmente strumentale per acquisirne uno finale e simbolico.

Il sociologo americano sintetizza nei seguenti passaggi il processo di «ultraconformismo» che conduce al tecnicismo e all'adozione di una mentalità conservatrice:

- 1) una burocrazia efficiente richiede un comportamento responsabile e stretta aderenza a regolamenti;
- 2) tale devozione ai regolamenti porta alla loro trasformazione in assoluti: essi non sono più concepiti come strumenti per la realizzazione di determinati scopi;

che si va "sclerotizzando", "inaridendo", "appiattendolo" o comunque perdendo forza e vitalità». Cerase, *Pubblica amministrazione*, p. 86.

⁹⁹ Merton, *Teoria e struttura sociale. Studi sulla struttura sociale e culturale*, cit., vol. II, p. 411.

- 3) questo atteggiamento ostacola una pronta percezione e capacità di adattamento a situazioni particolari che non sono contemplate specificamente nei regolamenti generali;
- 4) in questo modo, proprio le condizioni che normalmente portano all'efficienza, in situazioni particolari e specifiche producono inefficienza. [...] le regole diventano a un certo punto simboliche piuttosto che strettamente utilitarie¹⁰⁰.

Nell'analisi sociologica di Merton, il rifiuto nei confronti di nuovi ordini pare dettato inoltre dalla sicurezza delle azioni conformi alla norma precedentemente portate avanti e, viceversa, dal timore che nuove logiche d'azione possano in qualche modo mettere a repentaglio gli *interessi costituiti* e i vantaggi garantiti dal vecchio sistema. L'interiorizzazione delle norme e della disciplina è infatti ulteriormente sollecitata dagli interessi dei funzionari a seguire regole che prevedono e il cui rispetto conduce progressivamente a premi e ricompense, ad avanzamenti di carriera e scatti di stipendio, stabiliti appunto sulla base dei regolamenti interni; e preservi dunque dal rischio di incorrere al contrario in richiami e sanzioni.

3.6. “Conflitto di ruoli” nella comunicazione esterna

«Interprete principale del linguaggio istituzionale, [il dipendente pubblico] può essere raggiunto solo su piani informali dove, liberato dai termini ufficiali, può esprimersi liberamente.[...] quello che teme principalmente non è il confronto con il mondo esterno ma quello con il proprio: lui teme solo se stesso» (CP, res. 2).

Questa ed altre testimonianze che abbiamo raccolto nel corso dell'indagine empirica hanno fatto sorgere il sospetto che il dipendente pubblico, “sospeso” e “proteso” tra vita professionale e vita personale, tra dovere d'ufficio e dovere di cittadino, tra dentro e fuori, ma anche tra la fede nella tradizione e l'inevitabile coinvolgimento nel vortice travolgente della modernità, si trovi a vivere una sorta di “ambivalenza” e di “conflitto” tra motivazioni e ruoli non facilmente compatibili tra loro. Solo “formazioni di compromesso” possono garantirgli un equilibrio, sebbene provvisorio ed apparente; come aveva già dimostrato nelle teorie psicoanalitiche di inizio Novecento Sigmund Freud mediante il concetto di *Ambivalenzkonflikt*. Il raggiungimento di una situazione di equilibrio, innanzitutto psichico, è, come si sa, necessario allo scopo di prevenire finanche nevrosi, professionali e di vario tipo.

Per descrivere tale situazione di ambivalenza e di tensione di ruoli – riconducibile sostanzialmente alla classica contrapposizione tra individuo e società – si è scelto di adottare l'espressione di “conflitto di ruolo” utilizzata da Erving Goffman per indicare quelle situazioni in cui l'attore sociale, implicato in più strutture sociali, si trova ad essere subordinato a

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 412.

diverse aspettative contrapposte o escludentisi a vicenda e dunque a esercitare ruoli in conflitto tra loro¹⁰¹.

Abbiamo già visto come, secondo Goffman, l'enunciazione di una data espressione linguistica sia strettamente correlata alla posizione (*footing*) che l'autore occupa nella scena della conversazione quotidiana, ossia all'adeguamento dell'autore al copione che contiene le regole del suo ruolo e le norme del suo comportamento. È così che gli individui detentori del medesimo ruolo all'interno della struttura sociale, in quanto appartenenti a una categoria socialmente definita e idealtipica, danno vita a regolarità comportamentali su cui si fonda infine l'ordine sociale. La tipizzazione astratta dei ruoli risponde all'esigenza di poter prevedere il comportamento dell'altro all'interno dell'interazione e dunque di poter inferire le modalità di svolgimento dell'interazione stessa. Ma ciascun individuo all'interno della medesima situazione si trova a dover svolgere diversi ruoli e a gestire una pluralità di immagini del Sé.

Ma qual è la soluzione prospettata dal sociologo canadese per superare la tensione che viene a crearsi nello svolgimento del ruolo tra ruolo e persona (*self*), tra fare ed essere, tra aspettative normative e individuali? È il meccanismo sociale della “distanza dal ruolo” che consente di prendere, appunto, le distanze dal Sé virtuale contenuto nel ruolo senza abbandonare il ruolo nella sua totalità. Il concetto di “distanza dal ruolo” e di flessibilità del sistema di ruoli offre la possibilità di riflettere sulle modalità più adeguate a superare l'impasse caratteristica della sociologia tra libertà e coercizione, tra aspirazioni individuali e aspettative sociali, tra *homo novus*¹⁰² e *homo sociologicus*¹⁰³. Goffman stesso accenna a co-

¹⁰¹ Cfr. E. Goffman, *Encounters. Two Studies in the Sociology of Interaction - Fun in Games & Role Distance*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1961. Trad. it.: *Espressione e identità. Gioco, ruoli, identità*, il Mulino, Bologna, 2003.

¹⁰² Con l'espressione *homo novus* intendiamo riprendere un concetto della tradizione umanista diffuso nella pedagogia sociale per indicare lo sviluppo formativo (*Bildung*) di una personalità che le nuove pratiche di *lifelong learning* concepiscono in maniera olistica, con particolare attenzione per la formazione del cittadino attivo impegnato nella ricerca del bene comune. Cfr. per esempio: M.L. Iavarone, V. Saracino, M. Strano, *Questioni di pedagogia sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2001.

¹⁰³ Non potendoci soffermare in questa sede più approfonditamente sulle diverse declinazioni della teoria dei ruoli, ci limitiamo a precisare come R. Dahrendorf con il suo *Homo sociologicus* e H. Marcuse con *l'Uomo a una dimensione* hanno messo in evidenza il carattere per lo più vessatorio e coercitivo del rapporto tra società e individuo e la natura dimidiata dell'esistenza che l'individuo è costretto a condurre a causa della “maschera” indossata nella società. Teorie sociologiche afferenti a un “paradigma normativo” (Linton, Parsons, Merton) hanno sostenuto che il cambiamento sociale è possibile soltanto se esigenze funzionali della società impongono nuove prescrizioni di ruoli e un nuovo sistema differenziato di ruoli. Mentre teorie fatte risalire a un “paradigma interpretativo” (Wilson) hanno dimostrato come i soggetti non siano semplici automi che seguono pedissequamente copioni ma sono capaci di interpretare riflessivamente i modelli d'azione che i singoli contesti richiedono (*role taking*). Alla luce di quanto dimostrato già da Simmel, l'esercizio della personalità diviene possibile grazie all'esercizio della sua competenza di ruolo, che risponde ai requisiti di differenziazione funzionale della società, e viceversa la competenza di ruolo trova alimento nella creatività soggettiva. Per un approfondita disamina delle diverse teorie sociologiche dei ruoli,

me, all'interno di un sistema di ruoli gerarchicamente definito, sia possibile comunque che colui che detiene una posizione di rango superiore offra l'immagine più democratica del Sé senza incrinare in alcun modo il sistema dei ruoli funzionale all'ordine sociale.

Diversamente da Goffman, Merton in *Sociological Ambivalence* (1976), tentando di superare l'accezione psicologica ed emozionale di ambivalenza, parla di un'«ambivalenza sociale» di tipo strutturale, dettata dalla compresenza contraddittoria di norme e valori all'interno di una data struttura sociale e istituzionalmente incorporate nel sistema degli status e dei ruoli; e considera l'ambivalenza di ruolo «un concetto focalizzato sulla struttura sociale» e non sulla personalità. L'ambivalenza deriverebbe dalle aspettative normative incompatibili associate a un determinato status o set di status e ai relativi ruoli. Ad una data posizione sociale (*single social status*) non corrisponde un unico ruolo ma un “set di ruoli” integrati tra loro, una pluralità di ruoli tanto più vasta quanto più sono sviluppati i livelli di differenziazione sociale.

In tal senso l'ambivalenza nel comportamento di ruolo – analizzata da Merton per esempio nei termini della doppia appartenenza al gruppo di origine e al gruppo di riferimento – è da ritenersi oltre che insolubile finanche funzionale alla struttura sociale¹⁰⁴.

Ritornando al nostro caso, sia che si utilizzi un approccio di studio struttural-funzionalista o uno interazionista, è chiaro come l'impiegato pubblico, oltre all'esercizio del ruolo istituzionalmente attribuito, debba acquisire maggiore consapevolezza della sua individualità inconfondibile – a cui contribuiscono i suoi interessi, le sue credenze e il suo percorso biografico – e del ruolo di servizio pubblico assunto nei confronti della cittadinanza; dunque, accanto al “dovere d'ufficio”, deve assumere una maggiore responsabilità personale all'interno dell'interazione comunicativa.

3.7. Un codice di prestigio a difesa di poteri e privilegi

Tra i vari “interessi costituiti”¹⁰⁵ vi sarebbe anche quello collettivo ad assumere uno stile di vita e ad adottare comportamenti ufficiali – soprattutto linguistici data la loro evidenza – ritenuti simbolicamente identificativi di un certo ceto professionale e sociale e comunemente

si veda: B. Nedelmann, *Teoria dei ruoli*, in «Enciclopedia delle Scienze sociali», I Supplemento, 2001, in http://www.treccani.it/enciclopedia/teoria-dei-ruoli_%28Enciclopedia_Scienze_Sociali%29/

¹⁰⁴ Merton, *Teorie e struttura sociale*, vol. I, pp. 71-77.

¹⁰⁵ Nelle testimonianze raccolte preliminarmente alla ricerca empirica vera e propria sono presenti pochi riferimenti alle questioni di “prestigio” e di “potere”. Non mancano però sollecitazioni in tali direzioni in letteratura. Abbiamo già visto inoltre come gli intervistati manifestano preoccupazioni e perplessità circa l'utilizzo di una lingua poco «elegante» o «appiattita» o «banale» nei confronti di persone colte, professionisti del diritto ma anche cittadini «*inclinati ormai a non attribuire alcun credito a uno stile informale diverso da quello burocratico a cui sono abituati*» (PS19).

riconosciuti come “prestigiosi” in quanto tecnici e autorevoli. Come ha sottolineato Sobrero, a «caratteristiche intrinseche e funzionali – di questa lingua settoriale – bisogna aggiungere il *plus* di prestigio e di potere derivante nel burocrate dal possesso di una lingua speciale, che col tempo è diventata lingua per pochi iniziati»¹⁰⁶.

Abbiamo già detto che analogamente alle lingue liturgiche, ai gerghi delle bande delinquenziali e ad altri codici segreti e corporativi, la lingua di gruppi professionali specializzati si distingue nettamente dalla lingua popolare in quanto fortemente ancorata a una tradizione di sapere e a un set di competenze tecniche su cui una ristretta élite tende a esercitare un rigido controllo in modo che si mantengano esclusive di quel gruppo: certi meccanismi linguistici, a mo' di rituali segreti, risulterebbero così funzionali alla conservazione di una conoscenza privata e dunque alla delimitazione del gruppo: «la padronanza delle convenzioni può essere [infatti] più importante per raggiungere [e difendere] il prestigio sociale della effettiva conoscenza dell'informazione comunicata attraverso tali lingue»¹⁰⁷.

Alcuni dipendenti di un comune italiano, autori di un piccolo manuale di scrittura amministrativa, hanno messo in risalto il legame del tipo linguistico burocratico con l'identità sociale del gruppo e individuato nel linguaggio inteso come strumento di identificazione sociale uno dei motivi principali della persistenza del burocratese nelle strutture pubbliche: «E non c'è dubbio che, per molti di noi, “il burocratese” rappresenta un punto di forza da ostentare, una linea di demarcazione tra chi lavora in Comune e chi no [...] infatti stiamo parlando di una serie di abitudini linguistiche fossilizzate da anni e anni di riproduzione passiva di frasi fatte, di formule stereotipe e di convenzioni linguistiche tanto obsolete quanto amate». È come se scrivere in modo più semplice, continuano le due autrici del testo, significasse «perdere uno *status* sociale»¹⁰⁸.

In verità, per ciò che concerne il linguaggio burocratico, a tale comportamento linguistico si tende oggi a riconoscere un “prestigio sociale” alquanto scarso. Il funzionario che scrive, o che addirittura si esprime verbalmente in burocratese, è divenuto al contrario oggetto frequente di invettive sarcastiche e umoristiche e vittima di derisione, di beffa e di stereotipi negativi: si pensi alla descrizione grottesca del brigadiere di Calvino oppure alla famosa scena della dettatura della lettera in stile burocratico del film *Totò, Peppino... e la malafem-*

¹⁰⁶ Sobrero, *Lingue speciali*, cit., p. 260.

¹⁰⁷ D. Ravasio, O. Belingheri, *La semplificazione del linguaggio amministrativo nel Comune di Dalmine*, in http://www.urp.gov.it/allegati/fare%20comune_manuale.pdf, p. 5.

¹⁰⁸ Stefano Sepe osserva come: «Lo stereotipo di una burocrazia non soltanto fannullona, ma anche “stracciona” nei modelli culturali e, persino, nell'abbigliarsi viene costantemente – quasi ossessivamente – ribadito dai mezzi di comunicazione di massa». In particolare «il linguaggio utilizzato dai giornalisti oscilla tra il disprezzo e la derisione, tra l'ingiuria e la commiserazione». Cfr. S. Sepe, *Immagine e identità delle burocrazie*, in Rolando, *La comunicazione di pubblica utilità*, cit., p. 77.

mina del 1956; spesso ricordate nell'immaginario collettivo sviluppatosi intorno ai dipendenti pubblici italiani e al lavoro pubblico, in particolare negli ambienti giornalistici¹⁰⁹, e incoraggiato dalle croniche e quotidiane disfunzioni delle amministrazioni pubbliche.

E così, se per un verso spesso dietro il proferimento di parole di un registro elevato e di certi stilemi da parte di funzionari pubblici è possibile leggere il tentativo di riaffermare, mediante il prestigio del codice linguistico, uno status di prestigio sociale in crisi a causa di diverse e più complesse ragioni¹¹⁰ – quando non anche di mantenere l'interlocutore in un certo stato di sudditanza culturale –, per l'altro invece, paradossalmente, l'utilizzo di un registro burocratico obsoleto e inutilmente declamatorio non fa che incoraggiare luoghi comuni diffusi già nella pubblicistica ottocentesca e l'immagine stereotipata di una "casta" in declino; che, nonostante sia privilegiata e intoccabile, garantita dal "posto sicuro" e da una serie di altri privilegi di natura previdenziale e assistenziale, appare in effetti ormai priva di un effettivo prestigio sociale.

Come è stato sottolineato, alla diffusione di tali giudizi e pregiudizi nel senso comune contribuiscono caratteristiche dell'impiego pubblico quali l'inaffidabilità (il cosiddetto "posto fisso"), l'irresponsabilità (discendente da una mancata o inadeguata valutazione delle prestazioni lavorative e dall'orientamento alle qualifiche piuttosto che ai risultati, all'auto-referenzialità piuttosto che alla funzionalità dell'agire amministrativo) e il carattere monopolistico di una gran parte delle funzioni pubbliche¹¹¹.

L'oscurità del codice discenderebbe altresì dalla tendenza negli uffici pubblici a ricalcare espressioni e formulazioni tipiche delle leggi per evitare un'assunzione diretta delle respon-

¹⁰⁹ Stefano Sepe osserva come: «Lo stereotipo di una burocrazia non soltanto fannullona, ma anche "stracciona" nei modelli culturali e, persino, nell'abbigliarsi viene costantemente – quasi ossessivamente – ribadito dai mezzi di comunicazione di massa». In particolare «il linguaggio utilizzato dai giornalisti oscilla tra il disprezzo e la derisione, tra l'ingiuria e la commiserazione». Cfr. S. Sepe, *Immagine e identità delle burocrazie*, in S. Rolando (a cura di), *La comunicazione di pubblica utilità. Identità, politica, istituzioni, pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 77.

¹¹⁰ Tra le ragioni ovviamente sono da includere anche luoghi comuni affermatasi negli ultimi tempi sui dipendenti pubblici italiani: ritenuti i maggiori responsabili di una pubblica amministrazione inefficiente, improduttiva e costantemente attardata rispetto ai cambiamenti tecnologici e culturali. Se è vero che in relazione alla crescita della domanda di conoscenze e competenze di tipo manageriali, emergono ancora limiti nelle prestazioni di lavoro nella classe dirigenziale e nella classe impiegatizia pubblica, caratterizzate da una formazione quasi esclusivamente giuridica e tecnico-specialistica, non trovano tuttavia corrispondenza nei dati mitologie diffuse nel sentire comune quali l'indolenza e la scarsa motivazione al lavoro e la preparazione inadeguata dei nostri dipendenti pubblici. In riferimento per esempio all'incidenza della spesa per il loro mantenimento sul Pil, secondo una ricerca Eurispes e Uil-Pa, la spesa per il pubblico impiego in Italia (l'11,1% del Pil) risulta in linea con la media europea. Analogamente si rivela sovrastimato il numero di dipendenti pubblici in Italia: sono solo 58 ogni mille abitanti (in Germania 54 e in Svezia 135) e dal 2001 al 2011 si registra un trend discendente del 4,7%. Si veda il Rapporto Eurispes-Uil Pa, *Dalla Spending review al ritorno del Principe*, in corso di pubblicazione. Riguardo invece al deficit di competenze manageriali e al gap del settore pubblico italiano rispetto alle altre esperienze internazionali più avanzate, si rimanda per i dati al XIV° Rapporto annuale sulla formazione nella pubblica amministrazione della Sspa.

¹¹¹ Sepe, *Immagine e identità delle burocrazie*, cit., p. 80.

sabilità e rischiose “personalizzazioni” della comunicazione con i cittadini. In tal senso «oscurare il linguaggio [consentirebbe anche di] oscurare le responsabilità»¹¹².

In conclusione, l’adozione di modelli comunicativi trasparenti e innovativi si configura oltre che come dovere istituzionale nei confronti dei cittadini anche come dovere morale dei funzionari pubblici nei confronti di se stessi: «un modo per riprendersi una dignità fortemente intaccata dalla opinione corrente che i pubblici dipendenti siano, senza esclusione, dei perdigiorno»¹¹³; “pigri e incompetenti”, “inefficienti e parassiti”.

4. In sintesi, i termini della questione della lingua amministrativa

Nel 1998, in un articolo comparso il 28 luglio nel «Corriere della sera», Indro Montanelli, nel segnalare come il rapporto cooperativo e dialogico tra cittadini e pubbliche amministrazioni sia reso quotidianamente difficile dalla lingua con cui queste ultime comunicano le regole, conclude come certe informazioni siano «accessibili solo a una categoria di Mandarinini, che da questa esclusiva derivano il loro potere come quelli cinesi lo derivavano dal monopolio della scrittura»¹¹⁴. A differenza del *civil servant* inglese, consapevole di essere al servizio della cittadinanza, i funzionari italiani di qualsiasi settore e grado evitano di assumersi responsabilità decisionali rifugiandosi nel potere della scrittura e dell’*ipse dixit* e nell’autorevolezza dello stile elegante e nobilitante appositamente distinto dalla lingua quotidiana e comune.

Il profondo rapporto che sussiste tra la lingua della burocrazia e il potere burocratico degli uffici darebbe vita a una “burolingua”¹¹⁵ molto espressiva e connotativa e poco denotativa e comunicativa: ossia volta, piuttosto che a informare, a persuadere l’uditorio con “frasi fatte”, toni altisonanti, formule impermeabili che impediscono al cittadino di «entrare nell’ordine del discorso che, poi, rispecchia un preciso, e privilegiato, ordine della realtà»¹¹⁶.

¹¹² *Ivi*, p. 7.

¹¹³ Sepe, *Linguaggio e potere*, cit., p. 8.

¹¹⁴ Nell’articolo Montanelli interviene a favore dell’azione riformatrice del ministro Bassanini in relazione alla semplificazione della mole e del groviglio di «leggi, leggine e decreti» che popolano «la jungla» in cui si muove la pubblica amministrazione. Cfr. I. Montanelli, *Il Ministro nella jungla*, in «Corriere della sera», 28 luglio 1998, reperibile su: http://archiviostorico.corriere.it/1998/luglio/28/MINISTRO_NELLA_JUNGLA_co_0_9807281572.shtml

¹¹⁵ Il termine, utilizzato da Cesare Garelli nel 1968 in riferimento al linguaggio giornalistico, è stato ripreso di recente da Riccardo Fedriga per indicare la lingua quotidianamente utilizzata dalle amministrazioni pubbliche e divenuta ormai uno stereotipo. Cfr. R. Fedriga, *Linguaggio e stile*, in S. Rolando (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2005, pp. 90-95.

¹¹⁶ R. Fedriga, *Leggibilità (Linguaggio e stile)*, in S. Rolando (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Rizzoli Etas, Milano, 2011 (1^a ed. 2001), pp. 370-378 (cit. p. 375).

La complessità eccessivamente tecnica e oscura del linguaggio giuridico, nato per consentire ai professionisti del diritto di esercitare le proprie funzioni, è spesso ricondotta alla «volontà degli avvocati e dei giuristi di [...] conservare il loro potere nei confronti dei comuni cittadini, potere derivante dalla loro esclusiva capacità di decodificare anche i significati più remoti del linguaggio utilizzato nelle leggi e nei procedimenti giuridici»¹¹⁷. In tal senso, la lingua giuridica sarebbe utilizzata come strumento di prestigio: frasi lunghe e contorte, incisi che come scatole cinesi contengono altri incisi, termini ambigui, ecc. consentirebbero alle frasi stesse di prestarsi a più interpretazioni giuridiche e dunque di fornire sempre argomentazioni a favore di certe posizioni. Mediante i tecnicismi giuridici, gli interpreti esclusivi del diritto eserciterebbe pertanto un potere di controllo sulla società.

E così, conclude Claudio Magris in *Microcosmi*:

[...] la correttezza della lingua [diviene] la premessa della chiarezza morale e dell'onestà. Molte mascalzionate e violente prevaricazioni nascono quando si pasticcia la grammatica e la sintassi e si mette il soggetto all'accusativo o il complemento oggetto al nominativo, ingarbugliando le carte e scambiando i ruoli tra vittime e colpevoli, alterando l'ordine delle cose e attribuendo eventi a cause o a promotori diversi da quelli effettivi, abolendo distinzioni e gerarchie in una truffaldina ammucciata di concetti e sentimenti, deformando la verità¹¹⁸.

Abbiamo già visto come tra lingua e diritto il rapporto sia così profondo da indurre alcuni linguisti, sulla scorta anche della *speech act theory*, ad affermare che sia la lingua stessa a creare il diritto: «un fatto della realtà extralinguistica, che possa avere la forma di un reato, ha bisogno, per divenire di pertinenza del diritto, di essere narrato (per esempio, dalla testimonianza), o descritto (per esempio, dalle perizie) altrimenti resta un fatto della realtà extragiudiziaria»¹¹⁹.

La lingua giuridico-amministrativa, rispetto alle altre lingue specialistiche, non può tuttavia essere intesa come un “gergo” o un “codice di casta” utilizzato per mantenere volutamente una separazione tra il gruppo dei professionisti e il mondo esterno. Oltre al piano della comunicazione specialistica tra parlanti che hanno una conoscenza giuridica specialistica, vi è il piano della comunicazione allargata ai cittadini sulla cui sfera personale il diritto incide direttamente.

¹¹⁷ M. Gotti, *I linguaggi specialistici. Caratteristiche linguistiche e criteri pragmatici*, La Nuova Italia, Firenze, 1991, p. 32.

¹¹⁸ C. Magris, *Microcosmi*, Garzanti, Milano, 1997, p. 111.

¹¹⁹ Cortelazzo, *Lingua e diritto in Italia*, cit., p. 36.

Numerosi linguisti hanno messo in risalto come si tratti in realtà di una varietà linguistica lontana dal tecnicismo di altre varietà tecnico-scientifiche e vicina, al contrario, alla lingua comune: essa, condividendo i livelli di ambiguità, di indeterminatezza e di polisemia insiti nella lingua naturale, non potrebbe mai raggiungere vera monoreferenzialità semantica – altrimenti non avrebbe senso l'ermeneutica giuridica –; mentre solo le lingue artificiali e formalizzate, tipo quella matematica, con un lessico molto strutturato e rigoroso e una «tassonomia forte»¹²⁰, possono essere considerate realmente tecniche.

Sia che si ammetti o meno tale statuto di scientificità, si ritiene comunque fondamentale offrire un'adeguata formazione, a partire già a livello universitario, ai professionisti del diritto in materia di linguistica giuridica e sensibilizzarli alla scrittura controllata e orientata alla ricezione delle norme al più largo pubblico. Perché precisione tecnica del linguaggio giuridico e chiarezza comunicativa non siano principi inconciliabili tra di loro, il primo passo da compiere è certamente quello di evitare le complicazioni linguistiche inutili e infondate.

D'altronde, come si è anticipato, è sufficiente rimandare alla nostra Costituzione per accorgersi di quanto la lingua del diritto possa essere contemporaneamente precisa e semplice, elegante e nitida, prestigiosa e altamente comprensibile, nobile e democratica. Come è stato messo in risalto, «tra i compiti che, alla nascita della nostra Repubblica, si sono posti i Costituenti, spicca [...] quello di fondare una nuova pratica linguistica pubblica. Come mostrano gli Atti della costituente, in quella sede» la lingua è stato lo strumento primo della chiarificazione del pensiero e, al tempo stesso, il pensiero ha trovato nella lingua la strada maestra della ricerca e della conoscenza»¹²¹. Un esempio dunque che i linguisti considerano di educazione civica e linguistica insieme.

In conclusione, nell'intraprendere la nostra ricerca, noi non riteniamo che le criticità del linguaggio burocratico siano da ricondurre semplicemente a difetti e cattive abitudini dei dipendenti pubblici italiani o alla funzione di «scudo» e insieme di «piedistallo»¹²² che

¹²⁰ M. Dardano, *Linguaggi settoriali e processi di riformulazione*, in W.U. Dressler et alii, *Parallela 3. Linguistica contrastiva. Linguaggi settoriali. Sintassi generativa*, Atti del IV incontro italo-austriaco dei linguisti a Vienna (15-18 settembre 1986), Gunter Narr, Tübingen, 1987, pp. 134-145.

¹²¹ Si rimanda, tra i tanti interventi sulla lingua della Costituzione, a F. Franceschini, *La lingua della costituzione e l'antilingua istituzionale di oggi*, in «La Repubblica», 16 ottobre 2008. «La Costituzione repubblicana offre un bellissimo modello di lingua piana e sobria, semplice e comprensibile, ma allo stesso tempo stilisticamente alta: un modello da insegnare nella scuola e nell'Università non solo per i suoi profondi e innovativi contenuti, ma anche per l'impeccabile e sofferta forma linguistica, frutto di un lavoro in cui si impegnarono a fondo i più vigorosi ingegni della nuova Italia». Cfr., inoltre, V. Deon, *Una lingua democratica: la lingua della costituzione*, in *La "Lingua d'Italia". Usi pubblici e istituzionali*, a cura di G. Alfieri, A. Cassola, Società di Linguistica Italiana, Bulzoni, Roma, 1998, pp. 195-211.

¹²² F. Franceschini, *La semplificazione del linguaggio amministrativo*, in *Il processo di innovazione*

l'astrusità e la vaghezza del codice linguistico assicura a questi; così come non riteniamo che interventi formativi "calati dall'alto" e finalizzati ad estirpare tali vizi siano da sé bastevoli allo sviluppo di pratiche discorsive maggiormente democratiche. Il burocrate pare piuttosto affondare le proprie radici in generale nel "razionalismo" a cui si ispira l'agire amministrativo (secondo quel rapporto tra pensiero e linguaggio che decide dei "limiti del mondo"). Ma si tratta di un rapporto che dobbiamo ancora investigare empiricamente per coglierne i termini fattuali e concreti.

Capitolo IV

Un'indagine empirica sugli ostacoli all'innovazione linguistica

1. Lo studio di un caso: il Comune di Pisa

Per un'analisi in profondità dell'oggetto di studio si è deciso di adottare un approccio microsociologico¹ e di focalizzare l'attenzione empirica su un caso circoscritto di "agire linguistico" amministrativo la cui analisi potesse offrire contributi conoscitivi precisi e mirati rispetto alle *research questions* chiarite in precedenza (§ 1, cap. III).

Si è già anticipato come l'unità d'analisi della ricerca sia costituita più precisamente dagli "enti locali", chiamati, in virtù del processo di decentramento dei poteri, dei compiti e delle funzioni dal centro alla periferia, a soddisfare direttamente esigenze, interessi e attese dell'ambito territoriale di riferimento (Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 di riforma del titolo V della Costituzione). All'interno della complessa articolazione statale, i livelli territoriali di governo rappresentano indubbiamente i più prossimi e imprescindibili punti di riferimento istituzionali della popolazione residente nel territorio amministrativamente delimitato. Il Comune in particolare, essendo per definizione legislativa «l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo»², è naturalmente il soggetto istituzionale impegnato in modo più immediato e diretto nell'attivazione dei canali e nella gestione e nella cura dei flussi e dei processi comunicativi interattivi con i cittadini: sia per l'esercizio effettivo dei suoi poteri, delle sue funzioni e delle sue competenze in ambito territoriale e del ruolo di coordinamento e di integrazione delle risorse materiali e cognitive e delle energie locali in direzione dell'interesse collettivo e dello sviluppo del territorio; sia per la funzione che gli compete di "integrazione simbolica".

Le questioni dell'efficacia comunicativa dei testi amministrativi nel caso dell'ente comunale assumono infatti una particolare rilevanza simbolica: esso condivide e partecipa di quel *Lebenwelt* che è il mondo della vita quotidiana dei cittadini; nell'"amministrarlo" intende

¹ È opportuno precisare, sulla scia di Ralland Collins, che se è vero che la microsociologia si occupa di «piccoli segmenti di spazio e di tempo e di piccole quantità di persone: l'individuo e l'interazione, il comportamento e la coscienza», non bisogna tuttavia trascurare il fatto che «i confini di questa micro-unità non sono netti. Il significato stesso di "sociale" rinvia al fatto che l'individuo esiste in un contesto che include altre persone: e queste altre persone, a loro volta, esistono in un contesto in cui vi sono altre persone ancora, e che si estende ulteriormente fino ad addentrarsi nelle sfere della società più ampia, e nella sfera delle interazioni passate che sono già accadute». Cfr. R. Collins, *Theoretical Sociology*, Harcourt Brace Jovanovich, Orlando. Trad. it.: *Teorie sociologiche*, il Mulino, Bologna, 1992, p. 16.

² Comma 2, art. 3, D.lgs. n. 267 del 18 agosto del 2000, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

presidiarlo ed orientarlo verso forme di civiltà più evolute ed elevate. La medesima derivazione etimologica dei termini “Comune”, “comunità” e “comunicazione”, dall’aggettivo latino *communis* – che, occorre evidenziare, contiene a sua volta un riferimento al concetto di *munus* (“dono”) – è a tal proposito massimamente esplicativa della centralità che la comunicazione riveste all’interno dell’azione amministrativa comunale e in particolare nell’ottica del consolidamento dei legami comunitari e sociali. Il Comune svolge nel contesto territoriale di riferimento un ruolo decisivo di mediazione ai fini della costruzione di uno spazio comunitario democratico e partecipativo. *Communicatio* indica infatti più propriamente un’azione eticamente orientata a “mettere in comune” contenuti e a “rendere partecipi” gli interlocutori in uno spazio condiviso di relazione e di confronto³. L’“agire comunicativo” può essere considerato alla base dell’agire etico e politico solo in presenza di certi “presupposti” impliciti nella comunicazione e laddove l’“agire comunicativo” sia normativamente fondato sul rispetto dei “giochi linguistici” – dunque non utilizzato quale strumento “strategico” di dominio, persuasione, manipolazione delle coscienze e legittimazione del potere – e laddove sia cognitivamente e pragmaticamente orientato alla condivisione intersoggettiva di senso e al riconoscimento dell’uguaglianza dei partecipanti nell’interazione linguistica⁴.

E l’assunzione della “responsabilità comunicativa” diventa ancora più urgente nelle attuali circostanze di crisi della rappresentatività democratica delle istituzioni pubbliche e di “rottura della delega” e della continuità tra società civile e società politica. Secondo le formule previste e in costante sperimentazione della democrazia partecipativa, solo percorsi non meramente formali ma sostanziali di *bottom up* appaiono in grado di assicurare un’autentica ed effettiva cittadinanza moderna: da intendersi pertanto nei termini, piuttosto che di semplice status giuridicamente riconosciuto, di dovere, di esercizio attivo, di pratiche partecipative consapevoli e riflessive dei cittadini al processo di formazione delle decisioni pubbliche. Perché ciò sia possibile, è necessario che il governo locale metta le proprie risorse economiche, politiche, culturali e cognitive a disposizione della collettività e si impegni nel rimuovere gli ostacoli di diverso ordine che si frappongono all’apprendimento dei saperi e delle competenze e all’esercizio allargato e effettivo dei diritti di cittadinanza; i quali trova-

³ Per una analisi etimologica più esaustiva si rinvia a A. Fabris, *Etica della comunicazione*, Carocci, Roma, 2006. Adriano Fabris nota come tale senso etimologico sia presente anche in altre lingue. In tedesco per esempio il termine *Mitteilung* può essere tradotto letteralmente con “compartecipazione”.

⁴ Circa le teorie dell’agire comunicativo, rimandiamo a due posizioni che partendo da prospettive teoriche differenti giungono a conclusioni analoghe: J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1981. Trad. it. *Teoria dell’agire comunicativo*, 2 voll., il Mulino, Bologna 1986; K.O. Apel, *Etica della comunicazione*, Jaca Book, Milano, 1992 (*ivi*, p. 26).

no nella realtà locale la sede più naturale e dunque privilegiata per una loro prima e prope-deutica affermazione.

Alla ricerca di un “osservatorio privilegiato” di governo locale che ben si prestasse a una prima indagine sui limiti che il percorso di riforma linguistica incontra all’interno della realtà organizzativa, la nostra scelta è caduta su uno degli enti territoriali che negli ultimi anni ha dimostrato una particolare sensibilità e un chiaro interesse attivo nei confronti del problema linguistico-comunicativo; una sensibilità senz’altro stimolata dal retroterra culturale toscano delle virtù civiche e dell’associazionismo e dalla presenza sul territorio di agenzie formative e enti di formazione, pubblici e privati, che si sono fatti negli ultimi anni interpreti e promotori del valore della comunicazione nell’innovazione amministrativa (dall’Università di Pisa al Reform – Rete per l’innovazione e la formazione della Provincia di Pisa).

La scelta del caso di studio è dettata inoltre da ragioni di opportunità pratiche legate alla prossimità territoriale del campo di ricerca alla sede universitaria del dottorato e alla presenza di “mediatori istituzionali” che hanno collaborato e favorito la conduzione sul campo istituzionale e nelle sedi formative delle diverse attività di ricerca con essi di volta in volta concordate.

Si spiegherà nel prossimo paragrafo come l’indagine, obbedendo a un orientamento idio-grafico, sia rivolta esclusivamente alla conoscenza del fenomeno circoscritto a livello spazio-temporale e – almeno per il momento – non pretenda in alcun modo di fornire generalizzazioni. Solo un’indagine campionaria renderebbe possibile estendere le conclusioni ricavate dall’analisi dell’unità di riferimento all’intero universo.

Si è ritenuto inoltre di dover analizzare il processo di riforma linguistica all’interno di quei contesti amministrativi in cui si prevede, grazie alla realizzazione di interventi formativi, seppur occasionali e frammentari, di riscontrare almeno una certa consapevolezza circa le criticità del fenomeno linguistico burocratico; in modo da riuscire a raccogliere opinioni e pareri suppostamente più definiti e maturi in relazione ai nostri obiettivi conoscitivi. Ci siamo già soffermati sui limiti che, viceversa, presentano relativamente alla formazione amministrazioni di piccole dimensioni e periferiche, costrette a operare quotidianamente in situazioni di scarse risorse finanziarie e lasciate ai margini della sapienza, della progettualità e della cooperazione istituzionale; le quali generalmente trovano invece espressione nelle città più centrali e dinamiche.

Nel Comune di Pisa è possibile rinvenire infatti una progettualità diffusa, condivisa e sollecitata, come abbiamo detto, dai diversi soggetti istituzionali e centri di ricerca operanti sul territorio. Il Comune di Pisa, insieme alla Provincia di Pisa, è stato tra i primi enti locali re-

gionali – ma anche a livello nazionale⁵ – a partecipare alla fine degli anni Novanta ad attività formative specifiche sulla semplificazione del linguaggio amministrativo; e, in particolare, ha attivato nel 2006 una apposita convenzione con il Dipartimento di Studi Italianistici dell'Università di Pisa sia per la «formazione di figure professionali specializzate nella elaborazione, revisione e gestione di testi scritti per la comunicazione interna ed esterna», sia per l'attivazione di tirocini formativi e di orientamento della durata massima di 12 mesi destinati a neolaureati da impegnare accanto a formatori e responsabili organizzativi nelle attività di «raccolta, analisi e revisione dei testi amministrativi, con particolare riferimento alla modulistica in uso presso i diversi uffici dell'ente».

L'attenzione programmatica e operativa riservata dall'ente all'efficacia comunicativa e alla qualità dei testi scritti si iscrive in realtà in una più ampia progettualità istituzionale praticata in direzione della semplificazione delle procedure, dell'innovazione amministrativa e nell'ottica del sostegno “dall'alto” alla realizzazione di forme di cittadinanza attiva.

Non a caso, nel programma elettorale e poi di mandato del 2008 dell'attuale sindaco, la cittadina toscana è presentata come «città della partecipazione attiva»: partecipazione resa possibile da un Comune che «ascolta e decide», che concepisce l'ascolto come «elemento costitutivo della decisione» e la decisione come «garanzia dell'attuazione e dell'impegno». E così al primo punto del programma di mandato è affermata la necessità prioritaria di ripensare – in seguito all'abolizione delle circoscrizioni di decentramento per effetto della legge finanziaria 2008 – strumenti innovativi di decentramento istituzionale, di rappresentanza e di partecipazione⁶.

⁵ Insieme ad altri comuni e province, tra cui i comuni di Lucca, Schio, Padova, Trento, Trieste, Cremona, Pomezia e le province di Perugia e Genova. Si vedano a riguardo alcune relative pubblicazioni: M. Cortelazzo (a cura di), *Il Comune scrive chiaro. Come semplificare la comunicazione al cittadino. Con 24 esempi di testi rielaborati e le istruzioni per scrivere con stile*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005; Comune di Trento, *Semplificazione del linguaggio amministrativo*, in «Quaderni del Comune di Trento. Progetti», 3, Trento, 1998; Comune di Padova, *Semplificazione del linguaggio amministrativo. Esempi di scrittura per le comunicazioni ai cittadini*, a cura di M. Cortelazzo e con la collaborazione di F. Pellegrini e M. Viale, Padova, 1999; Comune di Trieste, Servizio comunicazione, *Guida alla semplificazione del linguaggio dei testi e delle comunicazioni pubbliche*, Mosetti, Trieste, 2008, disponibile su: http://www.retecivica.trieste.it/new/admin/allegati_up/allegati/Guida_ling_bur.pdf; Comune di Cremona, Servizio Comunicazione, *Obiettivo farsi capire. Scrivere testi chiari per il cittadino*, 2004, disponibile su www.comune.cremona.it; Provincia di Perugia, *Sopravvivere alla pubblica amministrazione. Guida alla semplificazione del linguaggio, ovvero sfida al burocrate*, in www.provincia.perugia.it/web/guest/rubriche/sopravvivereallapa/guidalinguaggio; Provincia di Genova, *Chiariamoci. Regole, suggerimenti e consigli di buona scrittura pubblica*, 2004.

⁶ Nel resoconto sullo stato di attuazione del programma di mandato, la partecipazione dei cittadini ritorna come primo punto del tema n. 1 “Partecipazione, sicurezza e protezione civile”. Nell'ottica della promozione della partecipazione, il sindaco riporta le azioni con cui ha inteso rispettare il patto stipulato con gli elettori: l'approvazione da parte del Consiglio comunale, attraverso modifica statutaria, di 20 Consigli Territoriali di Partecipazione, istituiti nel 2009 e operativi dal 2010; il protocollo siglato con la Regione Toscana, nell'ambito della legge regionale sulla partecipazione, per il progetto “Pisa-Partecipa” e in particolare per la creazione della figura del Responsabile territoriale della partecipazione operante nei diversi quartieri della città; l'approvazione

Sul piano della collaborazione interistituzionale, merita di essere segnalato, accanto alle attività formative in tema di scrittura amministrativa sopra richiamate, il progetto Pisa-Partecipa realizzato tra il 2009 e il 2010 dal Comune con la collaborazione del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali del medesimo ateneo pisano nel “solco” delle pratiche di democrazia partecipative promosse dalla legge regionale della Toscana sulla partecipazione (l. 69/2007)⁷ e degli orientamenti comunitari in materia di governance locale e partecipazione.

Ancora limitatamente ai processi comunicativi pubblici, il Comune ha intrapreso una serie di azioni politico-istituzionali finalizzate alla modernizzazione delle strutture, dei servizi e delle tecniche nonché alla riqualificazione professionale e alla valorizzazione delle risorse umane. In particolare, per quanto concerne il processo di semplificazione delle procedure amministrative, è stato avviato a partire dal 2004 un percorso di dematerializzazione dei documenti, da cartacei a digitali, rivolto alla riduzione dei tempi di attesa per cittadini e imprese e all’aumento dell’accessibilità e della trasparenza del percorso dei documenti (principalmente, tracciabilità, protocollazione, acquisizione digitale dei documenti e gestione telematica del procedimento da parte degli uffici). Dalla registrazione digitale dei documenti cartacei e dall’invio telematico ai destinatari si è passati successivamente alla firma digitale dei provvedimenti dirigenziali e all’assegnazione a ogni responsabile di procedimento di una “scrivania virtuale” in rete⁸.

Il percorso, inserito all’interno del progetto Interpro, attivato dalla Regione Toscana nell’ambito delle politiche di e-Toscana, e nelle attività di digitalizzazione promosse del Cnipa,

del nuovo regolamento sulla partecipazione (modificato con Delibera del C.C. n. 8 del 23/2/2012); la realizzazione della nuova Rete civica e il ridisegno del nuovo sito Internet del Comune; la semplificazione amministrativa ottenuta mediante il percorso di dematerializzazione dei documenti e lo sportello front-office telematico del cittadino realizzato nell’ambito del progetto Citel e della Rete telematica della Regione Toscana. Con quest’ultimo progetto, coordinato dal Comune di Pisa e intrapreso anche dai comuni limitrofi aderenti, il Comune ha partecipato al bando per l’e-government del Ministero dell’Innovazione e le Tecnologie qualificandosi al quarto posto nell’area “servizi per i cittadini e le imprese”. Si tratta di un canale di comunicazione bidirezionale che rende possibile, evitando code di attesa e step burocratici, richiedere informazioni e esprimere il gradimento sui servizi on line, per telefono o da postazioni informatiche distribuite in vari punti della città. È sufficiente il possesso di credenziali (nome utente e password oppure carta d’identità elettronica e firma digitale) per accedere ai servizi. Il resoconto è disponibile in rete al seguente indirizzo: <http://www.comune.pisa.it/pdf/sindaco/4-anni-di-governo-di-Pisa-lo-stato-di-attuazione-del-Programma-di-mandato.pdf>

⁷ Il progetto, realizzato sotto la supervisione scientifica del prof. Mario Aldo Toscano e il coordinamento della dott.ssa Silvia Cervia, prende le mosse dall’abolizione delle circoscrizioni con la legge finanziaria 2008 per ripensare nuove forme di decentramento territoriale e nuovi strumenti di partecipazione. Primo caso di meta-partecipazione in Italia, esso ha condotto alla creazione e alla formazione di specifiche figure professionali, i cosiddetti *Responsabili di partecipazione*, preposti alla cura e al presidio dei processi partecipativi e ha accompagnato la decisione del Consiglio comunale di sostituire le vecchie circoscrizioni con i Consigli territoriali della partecipazione. Cfr. S. Cervia (a cura di), *Oltre le circoscrizioni. Ripensare le regole della democrazia locale*, Plus, Pisa, 2011.

⁸ Alcune informazioni sono state ricavate dall’intervista rilasciata da David Gay, assessore alle Politiche di e-government, di impiego delle tecnologie digitali e di semplificazione amministrativa del Comune di Pisa, *A Pisa un deciso cambiamento di mentalità*, in «Aut-Aut», ottobre 2009, p. 17.

ha condotto nel 2008 all'interoperabilità del sistema di protocollo informatico e allo scambio telematico dei documenti, con protocollazione automatica, tra amministrazioni collegate tra loro da un'infrastruttura virtuale e nel 2009 tra amministrazioni, cittadini e imprese. Attualmente, gli atti amministrativi, sottoscritti con firma digitale, trasmissibili con posta elettronica certificata (Pec) e collocati all'interno di un sistema documentale interoperabile, vengono infine pubblicati all'albo pretorio elettronico a cui il cittadino può accedere per esercitare il proprio controllo sull'operato della pubblica amministrazione.

Per quanto attiene ancor più da vicino il nostro oggetto di studio, merita di essere segnalata inoltre la recente approvazione del "Programma triennale per l'integrità e la trasparenza 2012-2014" con delibera della Giunta Comunale n. 14 del 31 gennaio 2012. All'interno del programma sono previste iniziative a garanzia di adeguati livelli di trasparenza e di legalità dell'azione amministrativa e per lo sviluppo della cultura dell'integrità (secondo quanto previsto dall'art. 11 del D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009). Tra le iniziative di "trasparenza offerta"⁹, un ruolo fondamentale per assicurare i valori costituzionali di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione comunale e per favorire il controllo sociale e democratico sul complesso dell'attività amministrativa, è assegnato al miglioramento della qualità della redazione dei testi – delle circolari, dei bandi, dei provvedimenti (determinazioni, decreti, delibere, ordinanze), dei certificati, degli avvisi e delle informazioni al pubblico – da ottenersi «attraverso l'applicazione delle tecniche di semplificazione del linguaggio amministrativo, nell'ottica della comunicazione efficace» e «necessariamente» attraverso «attività formative a favore del personale». La riforma del linguaggio è inoltre espressamente individuata quale prerequisito fondamentale dello stesso diritto di accesso, informazione e partecipazione al procedimento contemplato all'art. 40 del Titolo III dello Statuto comunale¹⁰.

Nell'Appendice III si riportano e si presentano le più recenti Linee guida adottate dal Comune in funzione della corretta redazione dei provvedimenti amministrativi, allegate al provvedimento del Segretario generale n. 116 del 18 febbraio 2013 "Controllo di regolarità amministrativa. Regolamento approvato con Deliberazione della Giunta n. 189/2012".

⁹ Nella Delibera si distingue tra "trasparenza obbligatoria" (assicurata per legge come standard minimo di trasparenza e realizzata mediante pubblicazione sul sito web dell'amministrazione comunale dei dati su personale, incarichi e consulenze, organizzazione e i procedimenti, performance, gestione economia e finanziaria, gestione dei pagamenti, buone prassi, benefici di natura economica, *public procurement* e trasparenza) e "trasparenza offerta" (rivolta all'aumento della trasparenza mediante il miglioramento della qualità della comunicazione e dell'accessibilità ai dati relativi all'erogazione dei servizi pubblici, dai soggetti realizzatori ai soggetti responsabili, dai costi ai tempi di realizzazione). Attualmente il Comune è altresì impegnato nell'elaborazione del regolamento comunale sulla trasparenza, del nuovo regolamento sul procedimento amministrativo e del regolamento sul controllo di regolarità amministrativa.

¹⁰ Statuto del Comune di Pisa, modificato e integrato con le delibere del Consiglio comunale n. 11 del 26 febbraio 2009 e n. 23 del 4 maggio 2010 (<http://www.comune.pisa.it/consiglio/pdf/statuto-burt.pdf>).

2. Note epistemologiche e metodologiche

Coerentemente all'impostazione epistemologica della ricerca (§ 2, cap III), si ritiene che l'approccio di carattere etnografico basato sul *field case study* risulti maggiormente adeguato, tra le strategie conoscitive più consolidate e accreditate nell'ambito della ricerca sociale e in particolare degli studi organizzativi¹¹, alla comprensione della complessità del *fenomeno linguistico burocratico*: inteso – lo si ribadisce – come prodotto dell'azione sociale condizionato e vincolato da una certa struttura sociale.

In particolare la ricerca focalizzata su un singolo caso, circoscritto nello spazio e nel tempo, consente di osservare scientificamente e di comprendere in profondità processi e dinamiche in atto all'interno di un microcosmo sociale con una sua specifica cultura.

Di seguito si offre una sintesi delle principali ragioni epistemologiche che hanno condotto alla scelta di un determinato quadro metodologico, e quindi di determinate procedure osservative e comprendenti, per la rilevazione dei “dati” utili a una prima operazione di “smascheramento” dei motivi che possono intervenire nella definizione di certi comportamenti.

1) Un'indagine esplorativa...

L'impiego di tecniche e procedure etnografiche nell'osservazione e nello studio della realtà organizzativa è sollecitato innanzitutto dalla constatazione della “distanza” dell'osservatore rispetto al campo d'indagine istituzionale. È infatti dalla percezione di un certo senso di “alterità” che traggono origine gli interrogativi conoscitivi della ricerca.

Analogamente ai primi studi etnografici, in cui il ricercatore è indotto dall'interesse e dalla curiosità per la differenza culturale ad analizzare con occhi moderni comunità primitive ed esotiche, anche nel caso delle realtà organizzative post-moderne, egli si trova di fronte a un sistema simbolico e culturale, più propriamente una “subcultura”, con regole, simboli,

¹¹ A partire dagli anni Settanta ha ottenuto un notevole successo l'approccio etnografico allo studio della cultura organizzativa; tanto da dare vita alla cosiddetta “etnografia organizzativa”, incentrata sullo studio delle organizzazioni come entità simboliche e culturali. In seguito alla crisi della “teoria delle contingenze”, limitata alla rilevazione delle connessioni statistiche e dei rapporti di causazione stretti, e incapace invece di penetrare a fondo nelle dinamiche sottostanti all'agire organizzativo, come ha dichiarato Bonazzi, «il pendolo delle opzioni metodologiche ed epistemologiche nel campo degli studi organizzativi si è decisamente spostato in direzione dei metodi qualitativi». Si cominciava in quegli anni a riconoscere il ruolo centrale della soggettività umana e del “simbolismo organizzativo” nei processi organizzativi. Cfr. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, FrancoAngeli, Milano, 1995, p. 57. Per un'introduzione agli studi si vedano almeno: W. Ouchi, A. Wilkins, *Organizational Culture*, in «Annual Review of Sociology», 11, 1985, pp. 457-483; P. Gagliardi (a cura di), *Le imprese come cultura*, Isedi, Torino, 1986; S.B. Bacharch, P. Gagliardi, B. Mundell, *Il pensiero organizzativo europeo*, Guerini, Milano, 1995; C. Piccardo, A. Benozzo, *Etnografia organizzativa. Una proposta di metodo per l'analisi delle organizzazioni come culture*, Cortina, Milano, 1996; G. Bonazzi, *Dire, fare e pensare. Decisioni e creazione di senso nelle organizzazioni*, FrancoAngeli, Milano, 1999; E. Colombo, *Etnografia dei mondi contemporanei. Limiti e potenzialità del metodo etnografico nell'analisi della complessità*, in «Rassegna italiana di sociologia», XLII, 2, 2002, pp. 205-230; Lo Presti V., *Prospettive di analisi organizzativa. Metodi e pratiche per un approccio integrato*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

rappresentazioni, credenze, rituali precipui che contraddistinguono una «tribù organizzativa»¹² rispetto alle altre e che, proprio in quanto singola «provincia finita di significato»¹³, universo distinto di significati, invita all'esplorazione.

L'utilizzo di un approccio etnografico risponde dunque innanzitutto all'obiettivo generale della ricerca di cogliere i comportamenti linguistici così come si manifestano nel vivo del processo organizzativo (*organizing*)¹⁴ e di riuscire a comprendere gli ostacoli che intralciano la realizzazione di progetti strategici di ammodernamento linguistico comunque intrapresi all'interno della realtà organizzativa.

Dal punto di vista terminologico, negli studi di metodologia non si è pervenuti a una unanime distinzione tra “ricerca sul campo”, “ricerca etnografica”, “studi di comunità” e “osservazione partecipante”. Tuttavia, nel nostro caso, non si sono date le condizioni minime per condurre una reale “osservazione partecipante”: si preferisce pertanto parlare, più genericamente, di “ricerca etnografica organizzativa”¹⁵. Nonostante la ricerca sia stata condotta sulla base di un'osservazione diretta e prolungata nel tempo delle pratiche, delle dinamiche e dei processi organizzativi e di una frequente interazione con il gruppo nelle diverse sedi istituzionali e formative (lungo un periodo che va dal 2007 al 2012), non è stato possibile realizzare una *partecipazione* realmente continuativa all'interno del campo di studio istituzionale. L'accesso – come è facilmente comprensibile, considerati i vincoli formali che regolano l'ingresso dei “non addetti ai lavori” sul campo istituzionale –, sebbene sia stato autorizzato con regolare frequenza, per lo svolgimento delle attività formative e di ricerca, ha rappresentato in tal senso un limite all'immersione e al pieno coinvolgimento nella vita professionale dei soggetti.

L'osservazione inoltre, come si è anticipato, non ha sempre avuto luogo all'interno dell'ambiente naturale e lavorativo dei soggetti ma si è svolta anche in contesti creati ad hoc per lo svolgimento delle attività di scrittura di gruppo. Ai limiti rappresentati dall’“impermeabilità” del campo istituzionale e dunque dall'accesso continuativo sul campo da parte

¹² L'espressione «tribù organizzativa» si diffuse proprio in seguito all'estensione delle tecniche e degli strumenti etnografici alle realtà organizzative; ossia quando gli studiosi si resero conto che «il modo in cui gli antropologi studiano tribù o villaggi primitivi poteva benissimo essere esteso anche alle più sofisticate organizzazioni operanti in ambienti tecnologicamente complessi: sia in un villaggio di Papua che alla Nasa ci sono simboli, rituali, cerimonie, convinzioni profonde e condivise, e la loro esplorazione rappresenta spesso l'aspetto più succoso della ricerca». Cfr. Bonazzi, *op. cit.*, p. 407.

¹³ A. Schütz, *On Multiple Realities* (1944), in *Id.*, *Collected Papers*, vol. I, M. Nijhoff, The Hague, 1962, pp. 207-259. Trad. it. di A. Izzo: *Sulle realtà multiple*, in *Id.*, *Saggi sociologici*, Utet, Torino, 1979, pp. 181-232.

¹⁴ K. Weick, *The Social Psychology of Organizing*, Addison-Wesley, Mass, 1976. Trad. it.: *Organizzare. La psicologia sociale dei processi cognitivi*, Isedi, Torino, 1993. *Id.*, *Sensemaking in organisations*, Sage, Thousand Oaks, 1995. Trad. it.: *Senso e significato nell'organizzazione*, Cortina, Milano, 1997.

¹⁵ Si rinvia a P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna, 1999.

del ricercatore, si è inteso in parte sopperire mediante l'utilizzo di più tecniche etnografiche per la rilevazione di dati primari (tramite interviste e focus group) e secondari (tramite analisi di resoconti formativi, documenti e testi amministrativi).

Certamente l'osservazione partecipante rimane «la tecnica privilegiata di analisi dei microcontesti della vita sociale»; purtroppo non è sempre possibile ricorrervi e, inoltre, come è stato precisato, non è l'unica tecnica etnografica che il ricercatore può impiegare per esplorare in profondità un determinato universo culturale: «la raccolta di documenti formali e informali, le storie di vita, le interviste focalizzate, il *focus group* [...] possono risultare tecniche utili nell'economia di un percorso di ricerca, quale quello etnografico, contraddistinto da una costante imprevedibilità»¹⁶.

2) ... e un'indagine comprendente

L'obiettivo che si intende raggiungere mediante il processo investigativo non è assolutamente quello di pervenire all'elaborazione di modelli esplicativi validi in assoluto, ossia capaci di offrire interpretazioni generalizzabili di un dato comportamento linguistico. Mediante un'interazione comunicativa di lungo periodo con gli attori sociali – all'interno del “campo” portatori di determinate interpretazioni e “visioni del mondo” – si mira, al contrario, alla ricostruzione delle peculiari dinamiche causali sottostanti a un certo tipo di “agire linguistico”: così come si rivela nelle azioni intraprese dai soggetti e nei loro resoconti.

In termini weberiani, ricorrendo a un processo di «imputazione causale», ossia individuando la costellazione di quei fattori soggettivi e strutturali che “tendenzialmente” condizionano in modo rilevante la produzione del fenomeno considerato, si tenterà di pervenire alla formulazione di «giudizi di possibilità oggettiva»¹⁷, rappresentazioni concettuali internamente coerenti – sul modello appunto degli ideal-tipi weberiani – che del fenomeno possano permettere appunto di comprenderne la sua individuale e contestuale configurazione razionale.

Ciò che a noi interessa è, in sintesi, «il significato della configurazione di un fenomeno culturale», il quale presuppone sempre una connessione con specifiche «idee di valore» non

¹⁶ M. Marzano, *Etnografia e ricerca sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2006. Citato da V. Lo Presti, *Etnografia e valutazione nell'analisi organizzativa*, 2009, p. 5. Il saggio è reperibile su: http://www.valutare.org/newletter/gennaio2010/1_Etnografia_e_valutazione_analisi_organizzativa%20Veronica_Lo_Presti.pdf

¹⁷ Il riferimento è ai «tipi ideali» weberiani intesi come «forme di agire sociale che possono venir riscontrate in maniera ricorrente nel modo di comportarsi degli individui umani», «uniformità tipiche di comportamento» ricavate mediante un processo di astrazione dalla molteplicità del reale, dall'insieme dei «fenomeni particolari diffusi e discreti» e coordinate infine in un «quadro coerente e privo di contraddizione». M. Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftstheorie*, Mohr, Tübingen, 1922. Trad. it.: *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino, 1958, pp. 108-109.

traducibili in concetti generali e leggi universalmente valide¹⁸. Il fenomeno linguistico e culturale oggetto del presente studio deve pertanto essere opportunamente inteso come «sezione finita dell'infinità priva di senso del divenire del mondo, alla quale è attribuito senso e significato al punto di vista dell'uomo»¹⁹.

Questioni concernenti la rappresentatività del campione rispetto alla popolazione di riferimento e, conseguentemente, la generalizzabilità dei risultati esulano da questo tipo di ricerca guidata da finalità puramente “idiografiche”; ma, ciononostante, senz'altro utile a orientare ricerche di più ampio respiro e capaci di pervenire a risultati comparativamente più soddisfacenti²⁰.

D'altra parte, il fatto che in questa sede si concentri l'analisi su una singola unità sociale e si pratichi un tipo di *knowledge in context* non esclude, come è stato abbondantemente dimostrato²¹, che si stiano conducendo contemporaneamente anche analisi di portata più generale sulla totalità sociale (pubblica amministrazione) in cui tale unità si inserisce. Coerentemente all'assunzione di una prospettiva d'indagine ermeneutica, si ripone, per così dire, massima fiducia nell'esistenza di un virtuoso «circolo ermeneutico» tra la parte e il tutto: per cui, in virtù del rapporto di intima e reciproca implicazione tra la parte e il tutto, la comprensione del contesto di riferimento è resa possibile dalla comprensione di un singolo elemento e viceversa²².

L'analisi di tipo etnografico condotta su una specifica “comunità linguistica”, oltre a consentire di esplorare in profondità e di interpretare il più fedelmente possibile le motivazioni

¹⁸ Weber, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, cit., pp. 90-91.

¹⁹ *Ivi*, p. 96.

²⁰ Intorno al problema della generalizzazione dei risultati nella ricerca qualitativa e alla concentrazione dei metodi qualitativi sulla singolarità dell'esperienza di ricerca, si rinvia a: C. Cipolla, A. De Lillo (a cura di), *Il sociologo e le sirene. La sfida dei metodi qualitativi*, FrancoAngeli, Milano, 1996, pp. 136 e ss.; e a R. Cipriani, *Le storie di vita tra metodologia e metodo*, in *Id.* (a cura di), *La metodologia delle storie di vita. Dall'autobiografia alla life history*, Roma, La Goliardica, 1995, pp. 299-350.

²¹ Scrive Augé sulla validità e sulla fecondità euristica dell'impiego dell'approccio etnografico in sociologia: «Ogni pensiero dell'uomo è sociale, e pertanto ogni antropologia è anche sociologia. L'apprendimento di routine, l'acquisizione di abitudini che s'incarnano nello spirito e nel corpo, dispensano gli uomini dalla necessità di riflettere e prendere decisioni in ogni momento. Gran parte dei nostri comportamenti sfuggono alla rappresentazione cosciente, pur obbedendo comunque a regole, pur seguendo un modo adeguato di comportarsi in società. Il senso è incorporato e non rappresentato. Tali automatismi liberano così gli esseri umani e li rendono capaci d'innovare; ma, nel corso della storia, possono trasformarsi in fardelli se si modificano meno rapidamente di quanto non esiga il contesto». M. Augé, *L'anthropologie*, Presses universitaires de France, Paris, 2004. Trad. it.: *L'antropologia del mondo contemporaneo*, Eleuthera, Milano, 2006, p. 15. Sul punto si rinvia inoltre anche a quanto Marc Augé scrive a proposito dell'approccio conoscitivo etnografico in *Symbole, fonction, histoire*, Hachette, Paris, 1979. Trad. it.: *Simbolo, funzione, storia: gli interrogativi dell'antropologia*, Napoli, Liguori, 1982.

²² L'espressione utilizzata agli inizi del secolo scorso da Wilhelm Dilthey è stata ripresa successivamente da Martin Heidegger e da Hans-Georg Gadamer, il quale nel 1959 dedica un saggio al *Circolo dell'intendere* pubblicato nel secondo volume di *Wahrheit und Methode*, Mohr, Tübingen, 1960. Trad. it.: *Verità e metodo*, vol. 2, Milano, Bompiani, 1983.

soggettive che stanno alla base di un dato comportamento linguistico, permette di ottenere nello stesso tempo informazioni sul contesto macro-strutturale in cui i soggetti si trovano a operare e che, in maniera circolare, condizionano e vincolano le stesse visioni dei soggetti.

Si è già precisato più volte come nell'indagare il fenomeno sociale è nostra esplicita intenzione assumere una posizione costruttivistica "moderata": sul modello del "costruttivismo sociale" di Berger e Luckmann²³; i quali, nel descrivere il potere che i soggetti hanno di dare forma, in base al senso da essi intenzionato, alle costruzioni sociali, di riconfermarle mediante processi comunicativi e di far sì che esse possano sedimentarsi in istituzioni, mettono d'altra parte in risalto come la regolarità, la ricorsività di modalità tipiche di relazione e di interazione dia vita a istituzioni separate dai soggetti e costrittive rispetto ad essi.

Riuscire a penetrare nel «mondo della vita»²⁴ dei soggetti significa inevitabilmente ottenere una conoscenza anche del contesto sociale che essi plasmano e in cui sono calati; per utilizzare le parole di Alfred Schütz, della «struttura significativa del mondo sociale» in cui le azioni individuali dotate di senso sono già inserite. In tale struttura si rendono infatti disponibili all'interpretazione e all'azione individuale stili cognitivi, schemi interpretativi, codici culturali, tipizzazioni di esperienze, aspettative d'azione, «nessi di senso oggettivi» che, mediante l'interazione sociale e la comunicazione, entrano a far parte di una intenzionalità essenzialmente intersoggettiva.

Si tratta dunque di tentare di far emergere, mediante le arti dell'ermeneutica critica, i taciti presupposti di quel "mondo della vita" intersoggettivamente *taken for granted*²⁵ e normalmente indiscussi in quanto celati sotto la superficie dell'ovvio e l'ordine della quotidianità²⁶; nella consapevolezza "fenomenologica" che la riproposizione e l'irruzione del "dub-

²³ P. Berger, T. Luckmann, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Anchor Books, Garden City (NY), 1966. Trad. it. di Sofri Innocenti M.: *La realtà come costruzione sociale*, il Mulino, Bologna, 1997. Sul costruzionismo nelle scienze sociali si vedano i saggi confluiti in A. Santambrogio (a cura di), *Costruzionismo e scienze sociali*, Morlacchi, Perugia, 2010.

²⁴ Utilizziamo appositamente il termine *Lebenswelt* in riferimento all'analisi fenomenologica della coscienza condotta da Husserl. Per il filosofo tedesco la coscienza è infatti una «intersoggettività trascendente originaria» che rende possibile, nel rapporto "intenzionale" della coscienza verso l'esterno, costruire ambiti di senso e di azione comuni. Sarà Alfred Schütz a precisare – in questo in disaccordo con il padre della fenomenologia – come la *We-relation* costituisca più precisamente la base di tutte le possibili categorie dell'esistenza umana. Il «mondo della vita quotidiana» è sin dall'inizio un mondo intersoggettivo che l'individuo condivide con gli altri; una struttura di significati prestabiliti e di conoscenze a portata di mano (*knowledge-at-hand*) che orientano l'intenzionalità e l'azione soggettiva. Cfr. E. Husserl, *Ideen zu einer reinen Phänomenologie und phänomenologischen Philosophie*, Husserliana, Band III, 1, M. Nijhoff, Den Haag, 1950. Trad. it.: *Idee per una fenomenologia pura e per una filosofia fenomenologica*, Einaudi, Torino, 1965; A. Schütz, *The Problem of transcendental Intersubjectivity in Husserl*, in *Collected Papers*, vol. III, M. Nijhoff, The Hague, 1975. Per un confronto tra le due prospettive si veda C. Damari, *Specific form of sociality: the intersubjectivity*, in *Dinamiche del significato*, Le Lettere, Firenze, 2009.

²⁵ L. Muzzetto, *Il Soggetto e il Sociale. Alfred Schütz e il mondo taken for granted*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

²⁶ M.A. Toscano, *L'ovvio quotidiano. Memorie del senso compiuto*, Guida, Napoli, 2004.

bio” – a livello cognitivo sempre invadente e “traumatico” – all’interno delle disposizioni acquisite, familiari, ripetitive e «tipiche» predominanti nell’«atteggiamento naturale», in cui vige la affidabile e rassicurante «sospensione del dubbio» (*epoché*), possa condurre i soggetti a prendere coscienza, e di conseguenza a informare, degli ostacoli al cambiamento: sempre minaccioso, incerto e destabilizzante giacché non previsto nell’orizzonte della quotidianità, della familiarità, della tradizione.

Ciò che, in definitiva, si chiede ai soggetti partecipanti alle indagini è appunto di “sospendere” la loro spontanea e ingenua *attention à la vie* per praticare quel «rivolgimento attenzionale, riflessivo, su un vissuto» di cui parla Schütz, e «assumere un atteggiamento attivo nei confronti di [tale] vissuto»²⁷.

3) *Un approccio micro e macrosociologico allo studio del cambiamento*

La metodologia prescelta in questa sede obbedisce dunque all’orientamento epistemologico di fondo da cui prende le mosse la ricerca: il senso intenzionato dagli attori sociali – centrale nei cambiamenti organizzativi e culturali che qui andiamo a studiare –, è da intendersi sempre in connessione con le strutture sociali che vincolano i soggetti agenti nel mentre questi le modificano.

A superamento della classica e apparentemente irriducibile antinomia tra approccio micro e macro, si sostiene infatti che sia possibile, se non una «fondazione micro della macrosociologia», almeno un’integrazione dialettica tra le due prospettive: atta a soddisfare «l’opportunità di creare dei percorsi empiricamente fondati per arrivare a generalizzazioni della macrosociologia»²⁸; a preservare comunque la vocazione alla “generalità” caratteristica della sociologia.

Se, stante al principio dell’“individualismo metodologico”, è possibile studiare un fenomeno sociale come risultato di comportamenti e azioni individuali, e dunque con metodi individualistici, d’altra parte ciò non significa che si debba intendere la società nei termini di un insieme atomistico. L’attore sociale, nell’attività di interpretazione della realtà, agisce sempre in relazione con gli altri attori sociali e sempre a partire da un orizzonte di senso comune e un patrimonio collettivo e condiviso di conoscenze già date e durevoli nel tempo.

Come ha sottolineato Boudon, nel solco della tradizione weberiana della teoria dell’azione, gli approcci micro si rivelano particolarmente utili ed efficaci anche nello studio delle

²⁷ L. Muzzetto, *Fenomenologia, etnometodologia*, in M.A. Toscano (a cura di), *Introduzione alla sociologia*, FrancoAngeli, Milano, 2006, pp. 329- 350 (citando Schütz, p. 333).

²⁸ L. Bovone, *Micro-macro: una dialettica congenita della sociologia*, in *Id.*, G. Rovati (a cura di), *Sociologie micro, sociologie macro*, Vita e Pensiero, Milano, 1993, pp. 9-40 (cit., p. 36).

possibili spiegazioni di macrofenomeni come il mutamento sociale. Esemplificativa a tal riguardo la formula messa a punto dal sociologo francese per la spiegazione del mutamento sociale a partire dalle azioni individuali degli attori (m) coinvolti nel processo di cambiamento: $M = MmSM'$; in cui «il fenomeno M è una funzione delle azioni m, le quali dipendono dalle situazioni S dell'attore, e questa situazione è a sua volta influenzata dai dati macrosociali M'»²⁹. Gli attori agirebbero dunque individualmente, sulla base del senso da essi intenzionato, ma le loro azioni sarebbero influenzate anche dal contesto d'azione in cui si trovano ad agire, la situazione S, e dalle macrovariabili M' che determinano tale struttura sociale. Secondo un modello di razionalità «cognitiva», «situata» e «limitata», l'azione sociale discenderebbe inoltre dal prevalere di «buone ragioni»³⁰, di ordine strumentale, valoriale, tradizionale e di altro tipo, e non soltanto da «scelte razionali» fondate sul rapporto strumentale costi-benefici³¹.

Nello studiare gli ostacoli al cambiamento organizzativo diventa pertanto possibile, mediante la rilevazione dei significati soggettivi attribuiti a un certo fenomeno, a certe pratiche, a certe «regole del gioco» e a un possibile cambiamento, ottenere informazioni, non solo sui corsi di azione che i soggetti autonomamente scelgono di intraprendere, sulla base di proprie concettualizzazioni, credenze, valori, interessi e definizioni delle mete, ma anche sulla base delle altre variabili in campo: in particolare afferenti alla dimensione istituzionale e alle regole del gioco predominanti nel contesto dell'azione organizzata.

In tal senso, sebbene in questa sede ci limitiamo allo studio approfondito di un singolo caso, non si esclude che il materiale empirico raccolto non possa essere utilizzato successivamente, in presenza di opportune risorse umane e finanziarie, per ricerche di tipo comparativo. Nella sua singolarità, e dunque nonostante i suoi limiti in termini di rappresentatività, il caso di studio può offrirci comunque «moduli interpretativi» e «tentativi tipologici: con precise allusioni a situazioni analoghe e ricorrenti. La verifica di quante altre situazioni siano analoghe e quanto ricorrenti è demandata ad altrettante indagini specifiche». Del resto, «ogni ricerca [...] esprime un bisogno di ricerca: così che ogni ricerca, essendo fonamen-

²⁹ R. Boudon, *Le place du désordre. Critique des théories du changement sociale*, Presses universitaires de France, Paris, 1984. Trad. it.: *Il posto del disordine. Critica delle teorie del mutamento sociale*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 44.

³⁰ Secondo il principio metodologico fondato sulla razionalità dell'attore sociale: «il fatto che X si sia comportato nella maniera Y è comprensibile: in effetti, nella situazione in cui si trovava egli aveva buone ragioni per agire così». Cfr. R. Boudon, *Azione sociale*, in «Enciclopedia delle Scienze sociali», Treccani, 1991.

³¹ L'aggregazione e la composizione delle intenzioni individuali nel risultato dell'azione potrebbero tuttavia condurre anche a fenomeni macroscopici indesiderati dagli attori, a «effetti perversi» di sistema. R. Boudon, *Effets pervers et ordre social*, Presses Universitaires de France, Paris 1977. Trad. it.: *Effetti 'perversi' dell'azione sociale*, Feltrinelli, Milano, 1981.

talmente incompiuta, è una domanda di ricerca che segue inevitabilmente alle risposte parziali e provvisorie date in una sequenza del procedimento scientifico, in quanto tale aperto e illimitato»³².

4) Una strategia di ricerca riflessiva

Rispetto al carattere “riflessivo” della strategia di ricerca adottata, ossia al costante rapporto di rimando tra «costrutti teorici orientativi» e «termini osservativi», che inevitabilmente assegna alla soggettività del ricercatore una posizione di rilievo nelle diverse fasi del disegno di ricerca e nell’interazione conoscitiva, si è inteso adottare alcune “cautele” metodologiche atte a garantire un maggior “controllo della auto-riflessività”, una maggiore fondatezza delle procedure inferenziali e dunque anche una maggiore plausibilità, attendibilità e validità degli asserti³³.

Nell’ottica dell’assunzione di un atteggiamento “decentrato”, tendenzialmente libero da prenozioni e pre-giudizi, l’attenzione empirica è stata focalizzata innanzitutto sui comportamenti così si manifestano nei testi amministrativi e così come emergono dalle narrazioni dei soggetti. Tuttavia i cosiddetti “concetti sensibilizzanti” hanno comunque offerto l’orientamento essenziale alla costruzione della base empirica. Il carattere ripetuto nel tempo delle “pratiche osservative e riflessive” (lungo un arco temporale di 6 anni che va dal 2007 al 2012), l’utilizzo di documentazione di “prima mano” e il ricorso a più tecniche qualitative di raccolta dei dati sono parsi utili accorgimenti in funzione di un procedimento esplorativo sistematico e rigoroso; atto, per così dire, a “neutralizzare” il coinvolgimento diretto dell’osservatore sul campo o comunque a contenere – per quanto sia possibile – i livelli di soggettivismo dell’interpretazione.

Si ritiene, in sintesi, che sia opportuno ricorrere a procedure rigorosamente induttive nella fase di raccolta e analisi dei dati empirici pur rimanendo tuttavia nell’ambito di un *framework* di ricerca complessivamente di carattere “riflessivo”; si è sul punto in perfetto accordo, quindi, con chi conclude che «un atteggiamento riflessivo unito ad un’autentica disponibilità all’ascolto permetta un superamento delle diatribe classiche che contrappongono la sponda oggettivismo/realismo a quella di soggettivismo/relativismo». Del resto, «il sogget-

³² M.A. Toscano (a cura di), *Derive territoriali. Cronache dalla montagna del disagio*, Le Lettere, Firenze, 2011, p. 39.

³³ Per una ricostruzione del *Methodenstreit* etnografico, incentrato proprio sul rapporto tra etnografia e riflessività, si rinvia a M. Cardano, *Etnografia e riflessività. Le pratiche riflesse costrette nei binari del discorso scientifico*, in «Rassegna italiana di sociologia», XLII, 2, aprile-giugno 2002, p. 173-204. L’autore intende dimostrare come le pratiche riflessive non costituiscono un ostacolo alla neutralità e all’oggettività del discorso scientifico ma al contrario sono dispositivi atti a «conferire plausibilità al sapere che l’etnografo distilla dalla propria esperienza del campo». *Ivi*, p. 173.

tivismo [...] nel momento comunicativo della narrazione si trasforma in un intersoggettivismo che ci garantisce sufficientemente rispetto alle nostre definizioni della realtà, e, nello stesso tempo, non pretende di cogliere l'oggetto nella sua interezza»³⁴.

In fondo, come insegna Hans Georg Gadamer, familiarità ed estraneità, immedesimazione e distanziamento sono i poli dialettici entro cui deve muoversi ogni procedimento ermeneutico rivolto alla comprensione approfondita e nello stesso tempo “fedele” dell'intenzione originaria dell'autore di un testo o di un'azione – sebbene, come l'etimologia del termine dimostra, l'attività del “tradurre” contempra sempre, ineluttabilmente, una qualche forma di “tradimento”.

5) Una ricerca-azione

La ricerca sulle pratiche ordinarie, e sui significati che queste pratiche rivestono per gli attori sociali, non ha mai soltanto uno scopo conoscitivo: essa in qualche modo inserisce la discontinuità negli ordini costituiti, l'imprevedibilità nelle azioni collaudate, *la sospensione nella sospensione del dubbio*³⁵ e, in sintesi, il mutamento nel “regno della necessità”.

Rispetto alle modalità consuetudinarie e formalizzate con cui gli attori sociali attribuiscono significato a norme, valori e conoscenze già date in un universo di senso condiviso, dunque rispetto all'orizzonte dell'ovvio e della familiarità, la ricerca inevitabilmente invita a «pensare altrimenti», a «prendere le distanze dalle reificazioni» e a «mettere tra parentesi l'ingenua fiducia per ciò che prima era dato per scontato»; «l'intervento del ricercatore può costituire un evento straordinario che rompe la consuetudine e sollecita la riflessione»³⁶.

Appare evidente da queste poche ma significative battute come una ricerca sul cambiamento organizzativo, peraltro condotta con tecniche etnografiche, non possa non “entrare nel merito” delle questioni collegate al cambiamento stesso; quando non vi intervenga già praticamente. Soprattutto laddove – come nel nostro caso – essa sia collegata ad attività formative che hanno esplicitamente il compito di riorientare atteggiamenti e comportamenti risultati inadeguati rispetto a processi di innovazione organizzativa³⁷.

³⁴ L. Bovone, *Tra riflessività e ascolto. L'attualità della sociologia*, Armando, Roma, 2010, p. 14. In accordo con A. Melucci, *Verso una sociologia riflessiva. Ricerca qualitativa e cultura*, il Mulino, Bologna, 1998.

³⁵ P. Jedlowski, *Il sapere dell'esperienza*, il Saggiatore, Milano, 1994, p. 38, *passim*.

³⁶ P. Montesperelli, *L'intervista ermeneutica*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 64 (1ª ed. 1997); citando F. Crespi, *Azione sociale e potere*, il Mulino, Bologna, 1989.

³⁷ Le attività di ricerca che qui si presentano sono state rese possibili dai menzionati interventi formativi realizzati, nell'ambito della convenzione tra il Dipartimento di Studi italianistici dell'Università di Pisa e il Comune di Pisa, tra il 2006 e il 2009. Dirigenti e funzionari del Comune di Pisa hanno partecipato, in qualità di corsisti e di uditori, alle attività didattiche e di stage del Master in Italiano Scritto e Comunicazione Professionale

L'indagine è da intendersi pertanto anche come un primo step di un percorso di ricerca più ampio e complesso che si colloca nella prospettiva dell'*action research*³⁸: il carattere esplorativo e comprendente dell'investigazione è infatti finalizzato all'acquisizione degli elementi conoscitivi essenziali per un'analisi critica delle dinamiche e problematiche organizzative e degli approcci culturali esistenti propedeutica alla definizione di interventi formativi che possano esplicitamente produrre modificazioni nella realtà organizzativa.

“Ricerca-azione” e “formazione” sono, come si sa, processi tra loro profondamente intrecciati in funzione del “prendere forma” dell'azione secondo un preciso progetto-obiettivo: «la ricerca-azione appartiene per eccellenza all'ordine della formazione, cioè di un processo di creazione di forme simboliche interiorizzate, ed è animata dal senso di sviluppo del potenziale umano»³⁹.

Ciononostante non si entrerà in questa sede nel merito della progettazione di interventi formativi sulla base dei risultati che emergeranno dalla presente ricerca. Sebbene sia prevista e in definizione una fase progettuale e operativa successiva a quella empirica, in accordo con i responsabili della formazione del personale dell'ente, si manterranno i due momenti, della ricerca e della progettazione formativa, provvisoriamente distinti.

3. Dall'analisi testuale all'indagine comprendente: tecniche d'indagine

Per la raccolta e l'analisi dei dati si è ritenuto opportuno ricorrere congiuntamente all'utilizzo di diverse procedure operative di carattere qualitativo al fine di ottenere maggiori livelli di profondità e quindi anche di attendibilità dello studio.

Seguendo l'ordine cronologico con cui si è sviluppato l'iter della ricerca empirica, all'*analisi linguistica ed ermeneutica dei documenti*, condotta, in gruppo e individualmente⁴⁰, su un corpus di testi amministrativi prodotti dall'ente pubblico nel periodo compreso tra il 2007 e il 2012, volta a “esplorare” analiticamente i comportamenti comunicativi effettivi dell'ente pubblico, è seguita un'*analisi in profondità* mediante le tecniche dell'intervista non standardizzata – sia nella forma collettiva (*focus group*) sia nella forma individuale (interviste in profondità a testimoni privilegiati) – nonché mediante l'analisi ermeneutica di resoconti

organizzato dall'ateneo pisano. Durante il tirocinio formativo è stato possibile svolgere, in qualità di tutor accademico nei gruppi di lavoro sulla semplificazione linguistica un'analisi sistematica dei testi prodotti dall'ente.

³⁸ Si tratta di una impostazione metodologica della ricerca sociale diffusasi in America prima della Seconda guerra mondiale e in Europa negli anni Sessanta come forma “impegnata” di ricerca sociale. Grossa fortuna ha riscontrato in particolare nel campo delle ricerche pedagogiche ad opera di M.A. Hugon e C. Seibel, *Recherches impliquées, recherche-action: le cas de l'éducation*, De Boeck Université, Belgique, 1988.

³⁹ R. Barbier, *La recherche-action*, Anthropos, Paris, 1996. Trad. it.: *La ricerca-azione*, Armando, Roma, 2007.

⁴⁰ Si rinvia all'Appendice I per l'analisi linguistica di alcuni documenti riportati a titolo esemplificativo.

formativi richiesti e consegnati da dirigenti e funzionari dell'ente a seguito della partecipazione a un ciclo annuale di attività formative (relazioni di tirocinio sull'attività di semplificazione del linguaggio amministrativo)⁴¹.

Per quanto concerne la periodizzazione delle attività di ricerca, la fase esplorativa, inserita all'interno di un'attività di monitoraggio *in progress* dell'azione intrapresa dall'ente pubblico di miglioramento della qualità dei prodotti comunicativi, ha avuto seguito anche contemporaneamente a quella di natura comprendente che si è svolta invece pressoché interamente nel corso del 2012.

3.1. Analizzare i documenti amministrativi

La prima fase della ricerca è stata condotta all'interno di lavori di gruppo appositamente istituiti nell'ambito di tirocini formativi previsti dalla convenzione stipulata nel 2006 tra la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Pisa e il Comune di Pisa. Ai lavori di gruppo sulla semplificazione del linguaggio amministrativo hanno partecipato funzionari e dirigenti del Comune di Pisa, neolaureati dell'Università di Pisa e formatori del Dipartimento di Studi Italianistici⁴².

I testi sono stati raccolti sia nei settori di afferenza del personale impegnato nelle attività formative (Polizia municipale, Servizi educativi, affari sociali e politiche abitative, Mobilità, Cultura e turismo, Statistica), sia in altri uffici (Urp, Ufficio stampa, Personale e organizzazione, Trasporti, Servizi demografici) che, previa presentazione delle attività di semplificazione già in corso da parte della Dirigenza del personale, si sono dimostrati interessati e disponibili ad avviare un percorso di *screening*, di valutazione e dunque di ottimizzazione dei loro elaborati.

Focalizzando l'attenzione sulla comunicazione esterna e in ordine progressivo, dai generi testuali di carattere più giuridico-amministrativo, dotati di una particolare forza giuridica e

⁴¹ Ci riferiamo alla partecipazione di 10 soggetti, 4 dirigenti e 6 funzionari, al Master universitario di secondo livello in Italiano Scritto e Comunicazione Professionale negli anni accademici 2006/2007, 2007/2008 e 2008/2009.

⁴² Chi scrive ha svolto dal 2007 al 2009 il ruolo di tutor accademico per 10 corsisti provenienti dal Comune di Pisa e, in stretta collaborazione con il tutor aziendale, il dott. Francesco Sardo, ha coordinato e supervisionato i lavori di gruppo. In seguito all'individuazione degli oggetti d'intervento (cartacei ed elettronici) e all'analisi della loro comprensibilità, il gruppo è stato impegnato nella riscrittura dei documenti selezionati. In appendice, accanto a riscritture prodotte individualmente, si riportano alcuni dei testi riscritti e analizzati in gruppo.

I lavori si sono svolti sotto la responsabilità scientifica del prof. Fabrizio Franceschini. *Ci sia consentito qui ringraziare il professor Fabrizio Franceschini per la passione e l'impegno che da anni dedica alla formazione in tema di scrittura amministrativa e per aver fondato, a livello nazionale, una tradizione di lavoro di "traduzione interlinguistica" dai risvolti culturali – e sociali – particolarmente rilevanti.* L'espressione "traduzione interlinguistica" è di Michele Cortelazzo, impegnato insieme al prof. Franceschini nelle attività di studio e ricerca in corso presso la Rete di eccellenza dell'italiano istituzionale.

maggiormente vincolati a una data struttura che ne garantisce la legittimità, a quelli che potremmo definire più prettamente “comunicativi” e di “servizio”, sono stati analizzati i seguenti tipi di testo:

- testi normativi e prescrittivi (decreti, ordinanze, ordini di servizio, determine, delibere, direttive, regolamenti, autorizzazioni, verbali amministrativi, pareri, ecc.);
- guide e istruzioni;
- bandi e gare;
- comunicati stampa, lettere e informazioni ai cittadini e comunicazioni, anche via web;
- avvisi al pubblico e manifesti;
- certificati e modulistica⁴³.

Ponendo attenzione anche alla distinzione dei testi per macro-tipologie testuali (informative, regolative, argomentative e miste) e per contenuti trattati (norme, riforme, servizi, opportunità)⁴⁴, si è pervenuto alla prima ricognizione di un primo campione significativo di 60 testi⁴⁵. Pur avendo dedicato un ampio spazio all’analisi e alla riscrittura degli atti giuridico-amministrativi, si è deciso di concentrare l’attenzione prevalentemente sulla testualità “comunicativa” più direttamente rivolta all’esterno. Si tratta infatti, com’è facilmente intuibile, delle tipologie testuali in cui è stato possibile ottenere migliori risultati in termini di interventi concreti e di immediata operatività. Nel caso degli atti amministrativi (si veda nell’Appendice I l’esempio dell’ordinanza) non è stato facile non soltanto fare accettare le diverse proposte di riscrittura ma talvolta nemmeno avviare un adeguato confronto dialogico

⁴³ La classificazione da noi proposta è da considerarsi approssimativa e funzionale alle nostre esigenze operative. Non è possibile infatti, soprattutto considerati gli attuali sviluppi della moderna pubblica amministrazione “relazionale” e “dialogica”, racchiudere in generi e forme testuali la generalità dei prodotti comunicativi, obbedienti a funzioni sempre più numerose, trattanti argomenti sempre più vari e disparati, destinati a un pubblico anch’esso sempre più ampio e differenziato.

⁴⁴ I testi, accompagnati da riscritture e relativi commenti, sono depositati presso l’archivio del Master. Si tratta di un primo campione significativo, tendenzialmente rappresentativo per tipologia testuale, ma che ovviamente non può esaurire l’ampia gamma di prodotti comunicativi destinati al largo pubblico, tra i quali occorrerebbe inserire anche le diverse forme di pubblicazione a stampa (comunicati stampa, depliant, brochure, pieghevoli, locandine, opuscoli informativi, ecc.), la corrispondenza per posta elettronica, le newsletter, i portali telematici e tutte quelle forme di comunicativa interattiva in continua evoluzione grazie agli sviluppi del web 2.0. Il campione è stato poi negli anni costantemente aggiornato mediante l’inserimento di altri testi reperiti dalla sottoscritta mediante il web oppure forniti dai corsisti successivamente. Nell’Appendice I si riporta una sintesi del lavoro di analisi e di riscrittura: dal corpus dei testi prodotti tra il 2007 e il 2012 sono stati estratti alcuni testi corrispondenti alle tipologie testuali che abbiamo richiamato sopra. Da queste abbiamo escluso regolamenti interni, circolari e atti di organizzazione in quanto, almeno non immediatamente, rivolti all’esterno.

⁴⁵ Lo schema adottato nella selezione per contenuti è ripreso dalla ricerca condotta dalla Sspa, *Cosa comunicano le pubbliche amministrazioni*, in S. Sepe, *La semplificazione del linguaggio amministrativo*, 2003, pp. 46-73.

con i reali autori per poter discutere insieme delle possibili soluzioni e mediazioni tra attenzione all'efficacia giuridica e attenzione all'efficacia comunicativa. Vedremo infatti come siano maggiori le resistenze alla semplificazione linguistica negli autori degli atti amministrativi rispetto a coloro che, rivolgendosi più direttamente al cittadino, si scontrano invece con problemi concreti e inderogabili di efficacia comunicativa.

Come è possibile osservare nell'Appendice I, è stata condotta un'analisi della leggibilità di tipo quantitativo soltanto su alcune sezioni testuali (in particolare su paragrafi contenenti informazioni principali); mentre si è inteso concentrare i lavori soprattutto sulla valutazione dei livelli di comprensibilità dei testi nella loro interezza. Essendo formule matematiche, gli indici di leggibilità, come si è già anticipato, offrono indicazioni utili sulla semplicità delle parole e delle frasi ma non permettono una valutazione della più complessa comprensibilità di un testo, ossia dei suoi livelli di accessibilità rispetto al target di destinatari di riferimento: essi trascurano, per esempio, la correttezza della disposizione testuale delle informazioni, la loro completezza (cosiddetta "densità informativa") e appropriatezza comunicativa rispetto al contesto situazionale, alle esigenze informative del destinatario e agli obiettivi comunicativi dell'ente; elementi questi che non possono essere trascurati nella difficile e complessa fase di riscrittura di un qualsiasi testo.

In considerazione degli evidenti limiti insiti nell'adozione di un approccio meramente quantitativo, si è preferito ricorrere a una griglia di valutazione qualitativa della comprensibilità che tenesse conto dei differenti parametri linguistici, socio-linguistici, pragmatici e testuali: dunque, *lessico*, *sintassi* e *pianificazione logico-concettuale* del testo, ma anche, riprendendo le sette condizioni di testualità di De Beaugrande-Dressler (si veda § 7, cap. II), *coerenza* (logica), *coesione* (grammaticale), *intenzionalità* (esplicitazione dello scopo), *accettabilità* (esplicitazione del destinatario), *informatività* (completezza delle informazioni), *situazionalità* (appropriatezza rispetto al contesto) e *intertestualità* (riferimenti ad altre informazioni), nonché *scelte stilistiche*, *grafiche* e *tipografiche*; si tratta di livelli di analisi integrati tra loro che consentono una valutazione della comprensibilità del testo "ad ampio spettro" e allo stesso tempo approfondita.

Dai testi e dalle analisi testuali riportate in Appendice, è possibile notare come accanto a buone pratiche di scrittura pubblica orientata al destinatario, persistono molte delle criticità linguistiche e testuali su cui ci siamo ampiamente intrattenuti nel II capitolo; nonostante il processo formativo intrapreso dall'ente pubblico per lo sviluppo delle competenze linguistiche e comunicative, nonostante la seria, intensa e entusiasta partecipazione dei corsisti alle attività formative e ai lavori di riscrittura e nonostante la sensibilizzazione diffusa che l'"e-

vento” formativo ha suscitato intorno al tema. Da qui il “sospetto” che gli ostacoli non siano da ricercarsi soltanto, come in modo superficiale più comunemente si crede – talvolta anche nelle sedi formative – nella scarsa riqualificazione professionale e competenza comunicativa del personale oppure nell’assenza di una reale etica pubblica e di senso di responsabilità nei confronti del cittadino.

In generale, tale fase dell’indagine ha reso possibile individuare e circoscrivere le maggiori criticità rinvenibili in comportamenti linguistici burocratici dalle quali prende avvio la ricerca e su cui successivamente gli intervistati sono stati chiamati direttamente a esprimere le loro opinioni⁴⁶.

3.2. Comprendere il punto di vista degli attori amministrativi

L’utilizzo congiunto di *interviste individuali*, “*intervista di gruppo focalizzata*”⁴⁷ e *analisi di “documenti ufficiali”*⁴⁸ è stato pensato al fine di ottenere maggiori e più approfondite informazioni, e soprattutto informazioni diversificate tra loro, che potessero rispondere più dettagliatamente agli obiettivi conoscitivi della ricerca: in generale, se le interviste e le relazioni di tirocinio individuali forniscono “dati”⁴⁹ sui comportamenti, le opinioni e gli atteggiamenti degli intervistati intesi appunto nella loro singolarità, il focus group permette di rilevare – mediante le modalità stesse di svolgimento della discussione di gruppo – informazioni sugli aspetti pubblici e sociali dei soggetti e sulle dinamiche relazionali e comunicative che tra essi si instaurano; da leggersi quale riflesso delle dinamiche relazionali e comunicative che quotidianamente si ripropongono all’interno del contesto organizzativo più am-

⁴⁶ Si rinvia, in generale, al § 3 del capitolo II e, per quanto riguarda in particolare i testi analizzati nell’ambito del *case study*, all’Appendice I per una rassegna delle principali criticità lessicali, sintattiche e di organizzazione testuale riscontrate.

⁴⁷ Si assume qui l’accezione di focus group come «intervista di gruppo focalizzata» utilizzata da Robert Merton negli anni Ottanta. Nell’espressione è accentuato il carattere “focalizzato” della discussione su un preciso argomento. Cfr. R.K. Merton, *The Focused Interview and Focus Group: Continuities and Discontinuities*, in «Public Opinion Quarterly», 6, 4, 1987, pp. 550-566.

⁴⁸ Si riprende la definizione di documento come possibile fonte per la ricerca sociale data da Corbetta: «materiale informativo su un determinato fenomeno sociale che esiste indipendentemente dall’azione del ricercatore», «prodotto [...] per finalità diverse da quelle della ricerca sociale [che] tuttavia se ne può impossessare per utilizzarlo ai propri fini conoscitivi», «informazioni “non reattive” [...] che non risentono dell’interazione studente-studiatore e dei suoi possibili effetti distorcenti». Nel caso specifico si tratta più precisamente di documenti pubblici o “istituzionali” «prodotti da singoli individui [...] nel contesto della parte istituzionalizzata della loro vita». Corbetta, *op. cit.*, p. 438. Cfr. anche E. Campelli, *L’uso dei documenti e delle storie di vita nella ricerca sociologica*, Elia, Roma, 1977. K.D. Bailey, *Methods of Social Research*, The Free Press, New York, 1982. Trad. it.: *Metodi della ricerca sociale*, vol. III, il Mulino, Bologna, 1995.

⁴⁹ Piuttosto che di “dati” nella ricerca qualitativa è preferibile parlare, come suggeriscono Diana e Montesperelli, di “informazioni”, “messaggi”, “narrazioni”. Cfr. P. Diana, P. Montesperelli, *Analizzare le interviste ermeneutiche*, Carocci, Roma, 2005, pp. 19 e ss.

pio – nelle ricerche non standard, come si è già precisato, si danno infatti per assunti i livelli di conformità tra le narrazioni e ciò che viene concretamente esperito dagli intervistati.

D'altra parte, dalle interviste e dai resoconti formativi individuali, rispetto al focus group, è possibile, riprendendo e approfondendo alcuni temi, acquisire informazioni che non emergono nel confronto collettivo; laddove, nonostante gli interventi possibili del moderatore in direzione di un'equa partecipazione, alcuni fattori inevitabilmente influenzano la partecipazione del gruppo alla discussione. Si pensi all'azione di fattori inibitori nella gestione delle "prese di turno" addebitabili alla presenza di ruoli gerarchici e di leadership oppure semplicemente alla maggiore predisposizione dell'intervistato a esprimere i propri giudizi in privato piuttosto che in gruppo. Naturalmente si tratta di vantaggi e limiti insiti ai singoli strumenti di ricerca che ci hanno indotto a un loro utilizzo integrato in modo da massimizzarne i rispettivi vantaggi e di minimizzarne gli svantaggi e da accrescere la profondità, la quantità e l'eterogeneità delle informazioni raccolte⁵⁰.

Nelle attività di ricerca sono stati complessivamente coinvolti 26 soggetti tra dirigenti e funzionari dell'ente: più precisamente, 10 soggetti hanno partecipato al focus group, 12 sono stati intervistati singolarmente (tra cui 2 di coloro che avevano partecipato precedentemente al focus group) e di 10 soggetti si sono analizzate le relazioni di tirocinio (anche tra costoro 3 hanno preso parte al focus group).

Riguardo al campione, nonostante le finalità della nostra indagine e il numero degli interpellati non consentano di esprimersi nei termini di "rappresentatività campionaria", occorre premettere che la partecipazione dei dirigenti è risultata minore rispetto a quella di funzionari e impiegati (7 dirigenti e 19 dipendenti) per questioni meramente pratiche e contingenti riconducibili alle note problematiche della gestione del tempo manageriale; mentre relativamente all'età è stato possibile invece ottenere una composizione dell'insieme corrispondente pressoché fedelmente alle caratteristiche dell'universo di riferimento: stante all'età media dei dipendenti pubblici italiani calcolata intorno ai 47 anni⁵¹, è stato possibile contare su una partecipazione pressoché equamente distribuita per fasce d'età (11 di età pari o infe-

⁵⁰ Gli studiosi riconoscono nell'interazione la caratteristica principale del focus group. Questa l'idea già espressa da David D. Morgan durante gli anni Ottanta della riscoperta dello strumento (elaborato da Merton negli anni '40 per la rilevazione delle opinioni). Cfr. D.D. Morgan, *Focus Group as Qualitative Research*, Sage, London, 1988. Il valore aggiunto del focus group è dato dall'interazione che si crea tra i partecipanti e che deve essere intesa proprio come «riproduzione realistica del processo che presiede alla formazione delle opinioni». Esso permette «una produzione di conoscenza di tipo cooperativo». Cfr. M. Palumbo, E. Garbarino, *Strumenti e strategie della ricerca sociale. Dall'interrogazione alla relazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 338.

⁵¹ Fonte: Ragioneria generale dello Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Sico (Sistema Conoscitivo del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche) e Igop (Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale), in <http://www.linkiesta.it/dipendenti-statali-pubblico> (accesso anno 2012).

riore a 47 anni e 15 di età superiore). Si tratta di questioni di rappresentatività che, pur non interessando direttamente la nostra strategia di ricerca, risultano funzionali alla raccolta di dati diversificati per variabili quali la posizione professionale e l'età. Vedremo infatti nella parte dedicata all'analisi dei dati come tali variabili intervengano nella differente definizione dei problemi comunicativi.

Per l'individuazione dei soggetti da intervistare si è deciso di utilizzare dapprima un "piano di campionamento" "a scelta ragionata" (*theoretical sampling*)⁵² che consentisse una scelta circoscritta e mirata dei "testimoni privilegiati" innanzitutto sulla base del criterio della "significatività" e della "pertinenza teorica": la scelta, resa possibile dalla collaborazione del responsabile del Personale, è stata pertanto effettuata in relazione all'incidenza e alla rilevanza che le attività di comunicazione scritte assumono nella vita professionale di ognuno (non è stato per esempio coinvolto nelle attività di ricerca personale con bassi livelli che normalmente non svolgono compiti di scrittura). In secondo luogo, si è ritenuto opportuno ricoprire il più possibile – seppure con un numero assai limitato di casi – l'ampia gamma dei settori istituzionali dell'ente⁵³. Tra i criteri di "selezione" si è tenuto conto inoltre della necessità di inserire, ai fini della raccolta di informazioni più vaste e diversificate tra di loro, accanto a soggetti non coinvolti precedentemente in apposite attività formative, anche alcuni dei soggetti partecipanti ai precedenti corsi di formazione sulla semplificazione del linguaggio amministrativo.

Successivamente alla realizzazione del primo incontro, ossia al focus group, che ha coinvolto i soggetti che si sono dichiarati immediatamente disponibili tra i "testimoni privilegiati" individuati sulla base del criterio della pertinenza rispetto agli obiettivi conoscitivi, il disegno dell'«insieme di riferimento empirico»⁵⁴ è stato definito da una forma di campionamento "a valanga" (*snow ball sample*): per cui, oltre ai soggetti preventivamente identifica-

⁵² B.G. Glaser, A. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Aldine, Chicago, 1967; D. Silverman *Doing Qualitative Research: A Practical Guide*, Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi, 2000. Trad. it. a cura di G. Gobo: *Come fare ricerca qualitativa: un guida pratica*, Carocci, Roma, 2002.

⁵³ Si riportano i settori coinvolti: Urp, Ufficio stampa, Servizi demografici e partecipazione, Sistema informativo e sportello al cittadino, Sportello unico per le attività produttive, Anagrafe, Urbanistica, Mobilità, Polizia municipale, Servizi educativi, servizi sociali e politiche abitative, Personale e organizzazione, Cultura e turismo, Ambiente, Politiche giovanili, Advocatura civica. Fuori dal campione sono rimasti invece per questioni contingenti collegate oltre che alla disponibilità degli uffici ai tempi di realizzazione della stessa ricerca: Consiglio comunale, Protezione civile, prevenzione e sicurezza, Finanze, Edilizia pubblica e Edilizia privata, Difensore civico, Patrimonio e contratti, Manifestazioni storiche e sport.

⁵⁴ Per maggiori approfondimenti circa la distinzione tra "campionamento" (fondato sulla casualità statistica e sul principio di rappresentatività) e "insieme di riferimento empirico" si rinvia a C. Cipolla (a cura di), *Il ciclo metodologico della ricerca sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2007, p. 193.

ti, altri sono stati segnalati per le interviste dagli stessi “testimoni privilegiati” in quanto rispondenti ai requisiti previsti.

Le interviste ai testimoni privilegiati sono state precedute da un’intervista a un “testimone chiave” in modo da ottenere, oltre che conoscenze necessarie a orientarsi sul campo e a individuare altri testimoni significativi all’interno dell’organigramma dell’ente, anche conoscenze più specialistiche intorno alle attività di formazione e di comunicazione.

3.2.1. Il focus group

La scelta di adottare tale tecnica d’indagine risponde innanzitutto all’obiettivo della ricerca di comprendere, accanto ai punti di vista individuali, l’opinione “pubblica” condivisa dagli autori amministrativi – vale a dire la componente sociale e non individuale dell’opinione.

Come ha magistralmente chiarito George H. Mead, ogni individuo che occupa una determinata posizione sociale, esercita il suo ruolo – anzi i suoi ruoli – sulla base dell’interiorizzazione di un sistema normativo, culturale, valoriale, dell’assunzione di comportamenti organizzati e della conformità ad aspettative del gruppo sociale sul proprio comportamento. Comportandosi come gli altri prevedono che egli si comporti, regolando la propria condotta in base alle aspettative altrui, l’individuo assume il ruolo dell’«altro generalizzato». Il Sé di un individuo – si è già visto nel primo capitolo – si costruisce all’interno delle relazioni con gli altri mediate simbolicamente (attraverso il linguaggio) e per effetto di una “conversazione interiore” che l’individuo intrattiene con se stesso (*self interaction*): considerandosi nello stesso modo con cui considera gli altri, il soggetto opera un’oggettivazione di se stesso e acquisisce la consapevolezza della sua costituzione profondamente sociale⁵⁵.

Senza addentrarci in questa sede nella più complessa teoria meadiana alle fondamenta dell’approccio dell’interazionismo simbolico, è importante partire da questa premessa per comprendere come la soggettività si dia in un processo continuo di interazione tra mondo esterno e mondo interno, tra interiorità ed exteriorità, tra individuo e società.

Una tecnica come quella del focus group, fondata sull’interazione di gruppo, consente di far emergere l’universo dei significati intersoggettivamente condivisi e le influenze del sistema normativo di un gruppo sociale sulle opinioni e sulle condotte collettive discendenti dalle prime; quei quadri di riferimento e quelle logiche d’azione condivise assunte dunque implicitamente all’interno del gruppo professionale. Nel focus group, dove l’unità d’analisi è rappresentata dal gruppo e non dal singolo individuo, ad essere rilevata è infatti la «com-

⁵⁵ Mead G.H., *Mind, Self and Society*, University of Chicago, Chicago, 1934. Trad. it. di R. Tettucci: *Mente, sé e società*, Giunti, Firenze, 1966.

ponente pubblica e sociale delle opinioni individuali, cioè quella derivata dalla posizione che [il singolo] ricopre nella società e dalla sua conformità alle norme sociali»⁵⁶. Le informazioni ottenute non sono pertanto da assumersi come mera somma delle risposte dei partecipanti: esse sono il prodotto dell'interazione e dell'influenza reciproca tra i partecipanti che si realizza nella discussione così come nell'interazione organizzativa.

Sebbene con il focus group ci collochiamo già nella fase più attiva e “focalizzata” di raccolta dei dati, si è pensato di dover ricorrere a tale tecnica di rilevazione prima della conduzione delle interviste in profondità in modo da “testare” dapprima le reazioni collettive di fronte alla problematica oggetto di studio e da ottenere dunque un quadro vasto delle opinioni, delle credenze, degli atteggiamenti ricorrenti, diffusi e condivisi sul fenomeno linguistico, e da invitare, in seguito, i singoli intervistati alla riflessione su questi “dati”. Alle interviste è stato affidato pertanto il compito di approfondire «le rielaborazioni personali del sistema valoriale e normativo collettivo» e di rilevare punti di vista privati anche distanti da quelli emersi nell'interazione di gruppo come prodotti conoscitivi cooperativi offerti dalla stessa interazione⁵⁷.

Come è possibile osservare più in dettaglio nella griglia di guida al focus group di seguito riportata, dopo aver dedicato lo spazio opportuno alla presentazione del ricercatore, della ricerca e dell'argomento, all'illustrazione dei ruoli del moderatore e dell'osservatore e alla precisazione delle regole di interazione, è stata data la parola ai partecipanti per una breve presentazione incentrata sulla posizione lavorativa ricoperta all'interno dell'ente, sul profilo formativo e sulla familiarità con la scrittura⁵⁸.

Al fine di contribuire alla creazione di un “clima di gruppo” positivo e rilassato, si è premesso altresì che qualsiasi giudizio, anche confuso e approssimativo, percepito come non propriamente fondato o controverso, sarebbe stato utile ai fini della nostra indagine.

⁵⁶ I. Acocella, *Il focus group: teoria e tecnica*, FrancoAngeli, Milano, 2008, p. 169.

⁵⁷ Sulla tecnica del *focus group* si vedano anche D.L. Morgan, *Successful Focus Group. Advancing the State of the Art*, Sage, Newbury Park, 1993; Colombo, *Il gruppo come strumento di ricerca sociale: dalla comunità al focus group*, in «Studi di sociologia», 35, 2, 1997, pp. 205-218; S. Corrao, *Il focus group*, FrancoAngeli, Milano, 2000; C. Albanesi, *I focus group*, Carocci, Roma, 2004.

⁵⁸ La selezione dei partecipanti e l'organizzazione logistica del focus group è stata realizzata in accordo con la Direzione del Personale e Organizzazione del Comune di Pisa. Nella composizione del gruppo il nostro mediatore istituzionale ha dovuto tener conto anche naturalmente della disponibilità e dell'interesse alla partecipazione e della predisposizione al confronto di dirigenti e dipendenti dell'ente.

Si coglie l'occasione di ringraziare sentitamente il dott. Francesco Sardo per il prezioso supporto organizzativo con cui ha reso possibile lo svolgimento delle attività di ricerca e per la seria attenzione che da anni dedica tra le tante attività formative alle questioni linguistiche e comunicative.

I partecipanti sono stati invitati a focalizzare da subito l'attenzione sul comportamento linguistico burocratico e a esprimere liberamente pensieri, opinioni, esempi, anche mediante la libera e spontanea associazione delle idee (*brainstorming*), sul termine "burocratese".

Si è ritenuto di dover fornire, come stimolo di partenza, il termine negativamente connotato allo scopo di sollecitare le reazioni del gruppo, raccogliere le prime e spontanee "definizioni del problema" – vale a dire non ancora "alterate"⁵⁹ da certe dinamiche di conformismo e di acquiescenza sempre in agguato all'interno di qualsiasi interazione comunicativa – e, in generale, di mettere i soggetti da subito nelle condizioni di problematizzare ciò che normalmente nella vita di ufficio è dato per scontato. Il termine "burocratese" è infatti un'etichetta che dall'esterno viene attribuita al linguaggio delle pubbliche amministrazioni. Dunque, abbiamo pensato che l'utilizzo del termine in tale circostanza potesse sollecitare il gruppo ad "indossare i panni del cittadino" e all'autoriflessione critica.

La discussione vera e propria è stata introdotta invece dalla somministrazione di un primo testo prodotto da altro ente pubblico e rilanciata poi da una proposta di semplificazione; e successivamente è stata stimolata presentando un secondo testo scritto questa volta dallo stesso ente di appartenenza e chiedendo pareri sia sul testo originale che sulla relativa proposta di riscrittura. Nostro obiettivo è stato, in questa fase di "transizione" alla formulazione esplicita delle domande salienti, raccogliere le reazioni cognitive ed emotive del gruppo di fronte a frammenti di "burocratese" e a possibili riscritture (presentate queste ultime sempre come perfezionabili). A tal fine si sono rivelate assai utili e preziose dal punto di vista euristico le annotazioni dell'osservatore sui comportamenti non verbali e le dinamiche dell'interazione.

In generale, si è ritenuto opportuno lasciare emergere dal flusso della discussione contenuti più specifici in modo che potessero essere anche questi prodotti dall'interazione comunicativa dei partecipanti. Le cosiddette "domande chiave" sono state esplicitate a discussione avanzata in modo da non condizionare in partenza l'interazione comunicativa e la trattazione del tema e da ottenere dal gruppo una valutazione più matura e centrata rispetto agli obiettivi dell'indagine sui motivi per cui nonostante le opinioni e i giudizi negativi emersi sul comportamento linguistico burocratico, nonostante i vari interventi attuati all'interno del-

⁵⁹ È stato notato infatti come molte opinioni si definiscono e si consolidano nel corso della discussione: permettendo a ognuno di contribuire alla produzione della conoscenza intersoggettiva ma subendone anche l'influenza. Cfr. R.A. Krueger, *Focus Group. A Practical Guide for Applied Research*, Sage, Newbury Park, 1994. A tal proposito Ivana Acocella considera il focus group «una tecnica che facilita l'emergere della consapevolezza e della riflessività: interagire con altre persone su un argomento che fa parte della quotidianità permette di esplicitare gli universi di senso e facilita la focalizzazione su aspetti che spesso si danno per scontati». Acocella, *op. cit.*, p. 41.

l'ente in direzione della semplificazione del linguaggio amministrativo, nonostante la stessa sensibilità dimostrata da decenni a livello comunale, negli uffici del comune si continui a fare ricorso a uno stile inequivocabilmente burocratico. In particolare il gruppo è stato invitato a "svelare" le ragioni per cui si preferiscono alcune espressioni linguistiche anziché altre più vicine al repertorio linguistico comune ai cittadini: perché per esempio ricorrere alla formula "l'ufficio ha opposto diniego" quando è possibile scrivere più semplicemente "l'ufficio ha respinto"; oppure parlare di "diritto all'estrazione di copia" piuttosto che di "diritto a ricevere una copia"; oppure ancora avere premura di scrivere che "è necessario espletare ed implementare le seguenti attività" quando basta far seguire a "è necessario" direttamente l'elenco delle attività appunto necessarie.

Al termine della discussione è stato chiesto infine esplicitamente al gruppo quali fossero gli ostacoli all'innovazione linguistica e di distinguere gli ostacoli a loro parere sormontabili e quelli al contrario più difficili da superare. La discussione si è chiusa con un ulteriore "giro di tavolo", finalizzato a raccogliere altri temi non discussi o non sufficientemente elaborati, approfondimenti e opinioni non emerse, e manifestando ai partecipanti l'interesse e la disponibilità a ulteriori confronti.

Con alcuni partecipanti è stato possibile approfondire l'argomento per posta elettronica e in ulteriori incontri, informali ("per così dire "di corridoio") e formali (consulenza in lavori di scrittura presso singoli uffici, interviste). I contatti successivi per posta elettronica, avviati da una nostra lettera di ringraziamento rivolta ai partecipanti all'attività di ricerca, hanno permesso di raccogliere anche feedback positivi sul momento di confronto, raramente dedicato ai temi della comunicazione. Riportiamo, solo a titolo esemplificativo, alcuni dei messaggi di posta elettronica pervenuti in seguito alla discussione:

«Ho partecipato con molto piacere a questa esperienza di confronto e riflessione comune, riflessioni che mi sono portata a casa e su cui sto ancora ragionando. [...]. La ringrazio ancora per questa opportunità e spero di poterne avere altre in futuro. Il confronto con lei e la discussione che si è animata nel gruppo è stata una bella occasione per crescere e sentirsi attivi nelle cose che cambiano».

«Spero che ci siano altre occasioni per incontrarsi e riflettere ancora su questo tema. Perché non è facile cambiare le nostre abitudini, le nostre pratiche e i nostri schemi mentali se la realtà dei nostri uffici continua ad essere scollegata dall'esterno. Ci tenga informate sull'evolversi del suo lavoro! Grazie davvero».

Tabella 1. Traccia del focus group

<i>Premessa. La ricerca e il focus group</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Accoglienza, ringraziamenti per la disponibilità e l'adesione alla discussione; • Anticipazione della durata dell'incontro (poco più di 2 ore) e della tutela dell'anonimato; • Presentazione del moderatore/ricercatore, della ricerca e del <i>focus</i> tematico della discussione; • Illustrazione del quadro di riferimento comune dei partecipanti: rilevanza della scrittura nella vita professionale di ciascuno; • Evidenziazione del contributo dei partecipanti alla ricerca e dei risvolti pratici della discussione; • Precisazioni metodologiche: regole di interazione, ruolo non direttivo del moderatore-facilitatore (funzione di guida, stimolo e controllo della discussione) e ruolo di assistenza dell'osservatore (verbalizzazione delle dinamiche di interazione); • Precisazioni tecniche (registratore, numerazione dei partecipanti, privacy).
<i>Identikit dei partecipanti</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Presentazione dei partecipanti: posizione lavorativa, formazione, rapporto lavorativo con la scrittura.
<i>Lancio del tema di discussione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Precisazione inerente alla "rilevanza" ai fini della ricerca di opinioni anche approssimative, confuse e incerte; • Brainstorming: pensieri sparsi sul "burocrate"; • Primo "Giro di Tavolo" di opinioni; • Sintesi delle idee emerse.
<i>Primo stimolo alla discussione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Somministrazione di un cattivo esempio di scrittura amministrativa; • Confronto delle opinioni; • Richieste di chiarimento e esplicitazione delle opinioni emerse.
<i>Secondo stimolo alla discussione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Somministrazione di una possibile riscrittura; • Confronto delle opinioni; • Richieste di chiarimento e esplicitazione delle opinioni emerse.
<i>Terzo stimolo al- la discussione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Somministrazione di un testo prodotto dal comune di Pisa; • Confronto delle opinioni; • Richieste di chiarimento e esplicitazione delle opinioni emerse.
<i>Quarto stimolo alla discussione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Somministrazione di una possibile riscrittura; • Confronto delle opinioni; • Richieste di chiarimento e esplicitazione delle opinioni emerse.
<i>Key questions</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Motivi sottostanti ad alcune scelte linguistiche: lessicali, sintattiche e di gerarchia delle informazioni (con riferimento ai testi considerati durante il <i>fg</i>); • Ostacoli al cambiamento.
<i>Conclusioni</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sintesi delle informazioni raccolte; • "Giro di tavolo" conclusivo per eventuali altri temi non affrontati; • Dichiarazione di disponibilità a ulteriori confronti sul tema; • Richiesta di continuare il confronto in colloqui limitati a colleghi dello stesso ufficio, individuali e anche per posta elettronica. • Ancora ringraziamenti e saluti.

3.2.2. L'intervista in profondità

Il ricorso a tecniche di rilevazione flessibili e non standardizzate⁶⁰, con bassi livelli di direttività nella gestione dell'interazione comunicativa da parte dell'intervistatore e bassi livelli di strutturazione della forma e dell'ordine delle domande all'interno di una traccia d'intervista aperta e adattabile ai diversi intervistati, è parsa maggiormente indicata per il perseguimento degli obiettivi prefissati. Tali tecniche fondate su "regole adattive"⁶¹, a differenza degli approcci strutturati, consentono di porre le condizioni di base per un'interazione centrata sulla narrazione del soggetto e – in considerazione del ruolo attivo del narratore nella costruzione della base empirica – per una raccolta di informazioni oltre che maggiori e imprevedute⁶², giacché non compresse in una struttura rigida, direttiva e coercitiva dell'interazione comunicativa, anche più "affidabili": in quanto prodotte prevalentemente dalle interpretazioni soggettive dell'intervistato e dalle definizioni della realtà che emergono dal libero flusso della narrazione.

Nel caso dell'intervista ermeneutica e in profondità (*in-depth interview*)⁶³, mentre l'intervistatore, al fine di evitare condizionamenti, interferenze e distorsioni nella raccolta dei dati, si limita a esercitare una funzione «maieutica» – introducendo «il tema che poi lascerà sviluppare liberamente al suo interlocutore, intervenendo il meno possibile, spesso solo per incoraggiarlo a proseguire» e seguendo «una lista di argomenti molto generale, che di volta in volta adatterà al suo intervistato» e dalla quale estrarrà «il tema opportuno al momento giusto»⁶⁴ –, l'intervistato è al contrario posto al centro dell'interazione, con la sua "visione del

⁶⁰ M. Cardano, *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, Carocci, Roma, 2006 (1ª ed. 2003).

⁶¹ Per una definizione di "regole adattive" si veda: A. Bruschi, *La competenza metodologica*, Carocci, Roma, 1998, pp. 60-63.

⁶² Le informazioni inattese sono naturalmente quelle euristicamente più preziose: «un risultato inatteso vale – infatti – molto più di cento risultati scontati; ed è per questo che al ricercatore si chiede una grande "capacità di ascolto dell'estraneo e del non previsto". Cfr. P. Diana, P. Montesperelli, *Analizzare le interviste ermeneutiche*, Carocci, Roma, 2005, p. 30; citando F. Crespi, *Azione sociale e potere*, il Mulino, Bologna, 1989.

⁶³ L'intervista qualitativa in profondità e non standardizzata è detta anche "intervista narrativa" (Atkinson), "intervista biografica" (Demazière, Dubar, Bertaux, Bichi), "intervista discorsiva" (Rositi), "intervista ermeneutica" (Montesperelli), "intervista focalizzata" (Merton). Per maggiori precisazioni si rimanda rispettivamente a: R. Atkinson, *The Life Story Interview*, Sage, London. Trad. it.: *L'intervista narrativa. Raccontare la storia di sé nella ricerca formativa, organizzativa e sociale*, Cortina, Milano, 2002; D. Demazière, C. Dubar, *Analyser les entretiens biographiques*, Nathan, Paris, 1997. Trad. it.: *Dentro le storie: analizzare le interviste biografiche*, Cortina, Milano 2000; D. Bertaux, *Les récits de vie: perspective ethnosociologique*, Nathan, Paris, 1997. Trad. it. a cura di R. Bichi: *Racconti di vita. La prospettiva etnosociologica*, Angeli, Milano, 1999; R. Bichi, *L'intervista biografica. Una proposta metodologica*, Vita e Pensiero, Milano, 2002; F. Rositi, *Strutture di senso e strutture di dati*, in «Rassegna italiana di sociologia», XXXIV, 2, 1993, pp. 177-200; e P. Montesperelli, *L'intervista ermeneutica*, FrancoAngeli, Milano, 2004 (1ª ed. 1997). Cfr. inoltre G. Gianturco, *L'intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto*, Guerini, Milano, 2005 (nuova ed. riveduta e ampliata); D. Della Porta, *L'intervista qualitativa*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

⁶⁴ Montesperelli, *op. cit.*, p. 80.

mondo”, autonoma e nel contempo condizionata socialmente, con il suo «mondo della vita»⁶⁵, mondo soggettivo e intersoggettivo di significati condivisi.

L’adozione di un processo di «implementazione situazionale» a partire da una traccia intesa come elenco tematico aperto e flessibile, consente di modificare di volta in volta lo schema previsto in modo da adottare le strategie più opportune per accogliere aspetti imprevisti e significativi ai fini degli obiettivi conoscitivi⁶⁶.

Nella fase di progettazione dell’intervista è stata costruita una lista (cosiddetto “canovaccio”) delle principali questioni da affrontare in relazione allo sviluppo della “conversazione”, ossia senza prevederne una rigida successione temporale e avvicinando il più possibile la relazione d’intervista al dialogo ordinario. La traccia di rilevazione è stata concepita come schema flessibile e non rigidamente precostituito dei temi e dei sottotemi da trattare in modo da lasciar emergere appunto informazioni di tipo *bottom up* anche non contemplate nella fase di progettazione dell’intervista. Naturalmente, ai fini dell’efficacia rilevativa, è stata posta attenzione al fatto che tutti i temi rilevanti previsti fossero comunque consegnati all’intervistato. In nessun caso la disponibilità di tempo si è rivelata un limite alla raccolta dei dati: la collaborazione degli intervistati era infatti stata accertata preventivamente sia dal nostro mediatore istituzionale che direttamente da chi scrive tramite posta elettronica.

Si riportano di seguito le questioni che abbiamo preliminarmente diviso per macro-argomenti in un ordine organizzativo sequenziale – dalle consegne a carattere più informativo a quelle valutative – che permettesse, nonostante l’assenza di direttività, di controllare e focalizzare l’interazione comunicativa sugli obiettivi della ricerca; un ordine, si è già detto, suscettibile di continue variazioni a seconda delle diverse situazioni d’intervista⁶⁷.

⁶⁵ Ivi, p. 52.

⁶⁶ Gianturco, *op. cit.*, *passim*.

⁶⁷ Durante la conduzione delle interviste, al fine di sollecitare la partecipazione degli intervistati alle attività di ricerca, sono stati utilizzati alcuni frammenti di testi scritti “in stile burocratico”: oltre al classico esempio dell’Antilingua di Calvino riportato nel primo capitolo, sono state fornite agli intervistati brevi sezioni di testi prodotti sia da enti diversi dal Comune di Pisa (somministrate prima) sia dagli uffici dell’ente, reperiti accedendo alla bacheca on line degli atti del Comune (<http://www.e.aida-citel.it/areaterritorialepisa/pisa/servizi?comp=bachecaattion-line>). Si riporta di seguito, a titolo esemplificativo, uno dei testi sottoposti alla valutazione degli intervistati. L’esempio è tratto da un atto dirigenziale di autorizzazione al mantenimento dell’accesso carrabile emanato da un ente provinciale: *«la presente autorizzazione è rilasciata per quanto di competenza e senza pregiudizio dei diritti dei terzi verso i quali i titolari della stessa assumono ogni responsabilità rimanendo sempre obbligati a tenere indenne e manlevata la Provincia di [Omissis] nonché il [Omissis] della medesima, da azioni, molestie e oneri che possano, in qualsiasi tempo e modo e per qualsiasi ragione, derivare dal rilascio del presente atto e a condizione che l’esecuzione dei lavori avvenga in conformità a tutte le prescrizioni dettate in materia dal Codice della Strada ed a quelle tecniche che si uniscono al medesimo mantenendone copia agli atti di questo Settore»*.

La somministrazione di frammenti testuali a mo’ di stimolo alla narrazione si è dimostrata utile a: a) spiegare concretamente il tema della ricerca; b) raccogliere informazioni sulle reazioni cognitive ed emotive dei soggetti intervistati davanti a comportamenti linguistici ortodossi e alternativi (nel caso di somministrazione delle relative riscritture); c) “focalizzare” l’attenzione sul fenomeno oggetto d’indagine evitando diva-

Tabella 2. Traccia dell'intervista

<p>A) Rapporto dell'autore e dell'ufficio di appartenenza con la scrittura</p>	<p><i>a) Incidenza e rilevanza dell'attività di scrittura all'interno della propria sfera lavorativa e a quella del singolo ufficio;</i> <i>b) Tipi di testo, destinatari, canali e contesti comunicativi prevalenti;</i> <i>c) Iter e processo della scrittura: dalla fase di ideazione alla definizione del testo;</i> <i>d) Caratteristiche che un testo deve possedere per essere efficace;</i> <i>e) Principali difficoltà nella progettazione, nella stesura e nella revisione di un testo;</i> <i>f) Esperienze di formazione e di auto-formazione in materia di comunicazione e di scrittura amministrativa.</i> <i>g) Conoscenze relative al percorso di "riforma linguistica" (leggi, direttive, circolari, codici di stile, guide, software)</i></p>
<p>B) Rapporto dell'ente con la scrittura</p>	<p><i>a) Incidenza e rilevanza dell'attività di scrittura negli altri uffici;</i> <i>b) Best practices realizzate dall'ente in materia di comunicazione pubblica ed eventualmente di scrittura amministrativa;</i> <i>c) Principali difficoltà incontrate dall'ente nella comunicazione e nella scrittura orientata al destinatario;</i> <i>d) Esperienze formative pregresse o in corso in materia di comunicazione e di scrittura amministrativa;</i> <i>e) Diffusione all'interno dell'ente di codici di stile, guide e software di ausilio alla scrittura controllata;</i> <i>f) Eventuali interventi e progetti previsti dall'ente in direzione dell'efficacia comunicativa e di una maggiore qualità dei testi.</i></p>
<p>C) Giudizi personali</p>	<p><i>a) Giudizi su un frammento di burocratese tratto da testi prodotti da altro ente;</i> <i>b) Giudizi su un frammento di burocratese tratto da testi prodotti dall'ente di appartenenza;</i> <i>c) Giudizi sulla semplificazione del linguaggio amministrativo: opportunità e rischi;</i> <i>d) Giudizi sugli ostacoli all'innovazione linguistica: fattori culturali, psicologici, politici, sociali, ecc.;</i> <i>e) Eventuali percezioni di cambiamento in atto;</i> <i>f) Previsioni future.</i></p>

La formulazione di questa batteria di domande primarie generali, a forma assolutamente aperta (introdotta da espressioni tipiche della conversazione ordinaria con funzioni di stimolo a narrare, quali "mi racconti", "mi descriva un po'", "quali sono a suo avviso i principali problemi", "che idea personale si è fatto sulla base della sua esperienza", "qual è il suo giudizio", ecc.) e nelle diverse relazioni d'intervista riformulate e adattate ai fini della loro maggiore esplicabilità possibile, è stata finalizzata a cogliere innanzitutto:

gazioni. In questo senso l'intervista in profondità è stata intesa anche come intervista "focalizzata". Cfr. R.K. Merton, M. Fiske, P. Kendall, *The Focused Interview. A Manual Problems and Procedures*, Free press, New York, 1956; R.K. Merton, *The Focused Interview and Focus Group: Continuities and Discontinuities*, in «Public Opinion Quarterly», 6, 4, 1987, pp. 550-566.

- il senso che gli attori amministrativi assegnano all’“agire linguistico”;
- le difficoltà incontrate nell’assunzione di una scrittura orientata al destinatario;
- gli atteggiamenti, le credenze, le opinioni relative al linguaggio burocratico e al percorso di semplificazione;
- gli ostacoli (strutturali e soggettivi) che vengono individuati all’avanzamento del percorso;
- l’interesse nei confronti del cambiamento e la predisposizione all’innovazione amministrativa.

Prima della realizzazione delle interviste individuali e della discussione di gruppo, l’oggetto e le attività di ricerca sono state sommariamente anticipate inviando per posta elettronica ai partecipanti una presentazione della ricerca. Di seguito si riporta integralmente la comunicazione, da noi redatta, fatta pervenire dal responsabile del Personale e Organizzazione dell’ente come allegato alla lettera di convocazione al focus group e direttamente da noi ai “testimoni privilegiati” per le interviste in profondità⁶⁸.

Il percorso di semplificazione linguistica che le amministrazioni pubbliche hanno intrapreso a partire dagli anni Novanta non ha condotto a risultati positivi significativi in termini di leggibilità e comprensibilità dei testi amministrativi. I testi che le amministrazioni utilizzano nella comunicazione con i cittadini – tranne in casi rari e eccezionali – presentano ancora oggi un lessico aulico e desueto rispetto al repertorio linguistico comune, una sintassi involuta e contorta e una scarsa attenzione nell’organizzazione delle informazioni alle esigenze informative del destinatario. Le riforme in materia di comunicazione pubblica (tra tutte la legge 150/2000), le direttive sulla semplificazione del linguaggio amministrativo (quella del 2002 e quella del 2005), i manuali e i codici di stile di ausilio alla scrittura amministrativa (1993, 1997, 2009), i corsi di formazione e i laboratori di scrittura, i programmi informatici di assistenza alla stesura e alla revisione dei testi, nonostante siano stati decisivi, non si sono rivelati purtroppo sufficienti a determinare un effettivo cambiamento linguistico.

Il Comune di Pisa è stato impegnato in attività di formazione sulla semplificazione del linguaggio amministrativo già a partire dalla fine degli anni Novanta e nel 2006 ha attivato una specifica convenzione con il Master in Italiano Scritto e Professionale organizzato dal Dipartimento di Studi Italianistici dell’Università di Pisa per la partecipazione di dirigenti e funzionari ad attività didattiche e di stage sulla scrittura amministrativa e per la revisione della modulistica in uso nei diversi uffici. Si sono potuti così raggiungere in pochi anni risultati apprezzabili sotto il profilo delle riscritture prodotte, della diffusione di tecniche di scrittura controllata e centrate sul destinatario, del miglioramento dell’usabilità di pagine web, nonché della professionalizzazione e della sensibilizzazione di dirigenti e funzionari al tema. Ciononostante, il percorso di innovazione linguistica ha incontrato, come in molte altre realtà in cui si sono sviluppate

⁶⁸ Il canale elettronico si è rivelato uno strumento assai utile, soprattutto dopo la realizzazione del fg, per la raccolta di documenti considerati dagli intervistati rilevanti ai fini dell’indagine e, come si è detto, per l’integrazione di ulteriori giudizi sul tema.

buone pratiche di scrittura, alcuni ostacoli che è essenziale rilevare ai fini del suo possibile avanzamento.

Riteniamo che solo la conoscenza del vostro punto di vista, quello di coloro che sono quotidianamente ed effettivamente impegnati in attività di comunicazione pubblica e che si scontrano costantemente con l'odierna complessità dell'agire amministrativo, possa consentire di ricostruire l'insieme dei fattori, di ordine sociale, istituzionale, politico, culturale, psicologico, ecc., che rendono il cosiddetto "burocrate" restio ai cambiamenti.

Vi ringraziamo pertanto per il contributo che con la partecipazione attiva al focus group vorrete offrire alle attività di ricerca in corso.

Antonella Cirillo
Dottorato in Scienze Politiche e Sociali
Dipartimento di Scienze Politiche
Università di Pisa

Si è ritenuto inoltre di dover premettere già al primo contatto comunicativo con i soggetti da intervistare, insieme al tema e agli obiettivi della ricerca, anche le precauzioni che l'intervistatore avrebbe adottato in materia di trattamento dei dati personali e di tutela della privacy. L'informazione è stata poi replicata prima della conduzione di ciascuna intervista⁶⁹.

Nota: L'incontro verrà registrato in modo da consentire un'analisi puntuale e sistematica delle informazioni raccolte. Nel rispetto della normativa vigente sul trattamento dei dati personali, non verranno riportati in alcuna sede elementi di identificazione delle persone intervistate e i dati raccolti saranno elaborati e utilizzati solo ai fini della ricerca, in forma aggregata e senza far riferimento in alcun modo singolarmente ai soggetti intervistati. Ai sensi del D.lgs. n. 196 del 30 giugno 2003 aggiornato in base al D.lgs. n. 69 del 28 maggio 2012.

Le interviste faccia a faccia, della durata di 30/45 minuti ciascuna, sono state condotte negli uffici dell'ente previo appuntamento. Prima e dopo la conduzione di ogni intervista sono stati riportati in apposite schede i dati sociografici (nome e cognome, età, titolo di studio e qualifica professionale) e il codice identificativo dell'intervistato, nonché varie annotazioni contestuali sullo svolgimento dell'intervista.

Interviste e focus group sono state audioregistrate e trascritte integralmente: riportandole fedelmente il testo orale e non operando alcun intervento né sul lessico e né la sintassi, anche in caso di errori o di frasi ripetute, monche o poco comprensibili. Negli stralci di intervista che verranno riportati più avanti invece si è ritenuto di dover eliminare ripetizioni, ri-

⁶⁹ Le interviste, così come il focus, sono state realizzate interamente presso gli uffici del Comune di Pisa tra il 2011 e il 2012. Mentre i lavori di gruppo per la riscrittura dei testi amministrativi si sono svolti tra il 2007 e il 2009 presso la segreteria del Master in Italiano Scritto e Comunicazione Professionale dell'Università di Pisa. All'interno del presente capitolo si presentano gli stralci più significativi delle interviste, del focus group e delle relazioni di tirocinio.

dondanze ed espressioni vuote da un punto di vista informativo in modo da rendere più scorrevole la presentazione dei risultati.

Successivamente alla trascrizione, si è inteso procedere con una lettura comparativa dei testi e l'analisi tematica⁷⁰. Al fine di ottenere una prima categorizzazione dei dati, le interviste sono state innanzitutto scomposte in macro e micro sequenze tematiche; le sequenze evidenziate con colori diversi sui rispettivi file elettronici sono state poi tagliate e incollate su file tematici distinti per macroargomenti rilevati – oltre che per microargomenti all'interno dello stesso foglio elettronico; e, successivamente all'indicizzazione, i diversi passaggi sono stati messi sistematicamente a confronto (“trasversalizzazione”) in modo che potessero emergere convergenze e divergenze.

A tutela della *privacy* degli intervistati, le interviste sono contrassegnate soltanto con un numero progressivo: in modo da non riportare alcun altro dato che possa consentire l'identificazione dei soggetti. Per distinguere interviste individuali, focus group e resoconti formativi si utilizzeranno rispettivamente le indicazioni “int.”, “fg” e “res.” numerate in ordine progressivo al loro interno (es: *int. 1*, *int. 2*, *int. 3*...).

Le testimonianze raccolte mediante le procedure di rilevazione presentate non sono da intendersi, in coerenza con quanto è stato precisato in apertura relativamente al carattere non meramente micro della ricerca idiografica, semplicemente come informazioni soggettive. Soprattutto nel caso del focus group, ma non solo, emergono gli aspetti socialmente rilevanti di comportamenti, logiche d'azione e opinioni: in sintesi il *public self* dei soggetti⁷¹. Nel vissuto dei testimoni privilegiati trovano espressione «orientamenti e comportamenti che si presentano nella fattualità empirica e che rappresentano, quindi, modi e forme della socialità, del vissuto associato»⁷². L'interpretazione dei vissuti soggettivi contribuisce senz'altro, sebbene non nei termini di generalizzazione, a mettere in luce significati, credenze, rappresentazioni sociali diffuse in un determinato universo culturale: per effetto della stessa costruzione intersoggettiva dei significati.

3.2.3. L'analisi ermeneutica di resoconti formativi

Una fonte preziosa di informazioni è stata inoltre rinvenuta nelle “testimonianze” che dirigenti e funzionari partecipanti ai corsi formativi e ai laboratori di scrittura di gruppo univer-

⁷⁰ Sulle diverse tecniche di analisi delle interviste, si rimanda in particolare a: A. Coffey, P. Atkinson, *Making Sense of Qualitative Data. Complementary Research Strategies*, Sage, Thousand Oaks, 1996; Gianturco, *Alcuni tipi di analisi*, in *op. cit.*, pp. 122-130; Demazière, Dubar, *op. cit.*

⁷¹ Krueger, *op. cit.*

⁷² Bichi, *op. cit.*, p. 78.

sitari hanno fornito in relazione alla loro esperienza in tema di scrittura professionale e amministrativa. Al termine delle attività didattiche del Master in Italiano Scritto e Comunicazione Professionale e delle 400 ore di tirocinio formativo dedicate all'applicazione di tecniche di scrittura controllata ai testi prodotti all'interno dei propri uffici e di altri uffici dell'ente comunale, ai corsisti è stato richiesto di produrre una relazione sull'attività formativa complessivamente svolta⁷³. I "resoconti" sono stati elaborati in risposta a una traccia di svolgimento consegnata ai corsisti da chi scrive, in veste di tutor accademico, in una fase preliminare alla progettazione delle attività di ricerca empirica (anno accademico 2006/2007 e 2007/2008).

Ai partecipanti al Master⁷⁴ si è chiesto di accompagnare la presentazione delle attività di scrittura, analisi e revisione testuale svolte durante il tirocinio con un'introduzione generale contenente: *a) racconto e valutazione dell'esperienza formativa complessivamente considerata (dalla didattica, ai laboratori, al tirocinio); b) giudizio personale sul percorso di miglioramento dell'efficacia comunicativa dei testi scritti intrapreso dall'ente comunale; c) eventuali difficoltà incontrate nell'implementazione delle strategie discorsive apprese.*

I resoconti sono stati in seguito analizzati nell'ambito delle nostre attività di ricerca al fine di ricavare dalle "narrazioni" dei soggetti coinvolti nel processo di innovazione linguistica, "dati" su opinioni, credenze, atteggiamenti e comportamenti più consapevoli, "riflessivi" e maturi rispetto alle informazioni ottenute dai soggetti intervistati; i quali, pur avendo dimostrato sensibilità e interesse nei confronti delle problematiche comunicative – anche soltanto accettando di essere intervistati o di partecipare alla discussione di gruppo –, non hanno tuttavia alle spalle una specifica esperienza formativa in materia.

L'ordine tematico seguito nelle relazioni di tirocinio è dunque, in aderenza alla traccia consegnata, il medesimo: dal racconto biografico dell'esperienza formativa alla collocazione di tale esperienza all'interno del contesto istituzionale da cui questa trae le mosse, in cui si colloca e a cui deve infine essere riportata in termini di ricadute pratiche e concrete del

⁷³ Tra i requisiti per l'ottenimento del titolo del Master universitario di II livello vi sono la frequenza di 1500 ore complessive di attività formativa (200 ore di lezione frontale e di laboratorio, 400 ore di stage, 900 ore di lavoro individuale), un esame finale in videoscrittura e la produzione di un elaborato individuale sottoposto alla valutazione del comitato scientifico del Master (a cui riservare 200 ore delle 900 ore di lavoro individuale). Per raggiungere il monte orario di frequenza, come da convenzione, i corsisti hanno utilizzato i permessi per il diritto allo studio e ore del tempo non lavorativo.

⁷⁴ Oltre ai 10 funzionari e dirigenti che hanno partecipato all'intero ciclo delle attività didattiche e di stage previste, altri funzionari e dirigenti hanno frequentato il corso in veste di uditori. Rispetto ai primi, gli uditori non erano tenuti, com'è facilmente comprensibile, a produrre alcun elaborato finale. La loro partecipazione era infatti limitata alle 200 ore di lezione frontale e di laboratorio. Soltanto in un caso è stato possibile ottenere un'intervista con tale tipologia di testimoni privilegiati. Molti tra questi infatti, essendo passato qualche anno dalle attività formative, lavorano attualmente in sezioni distaccate del Comune di Pisa o sono in pensione.

processo formativo individuale sull'attività lavorativa complessiva dell'ente – in termini, si direbbe oggi, di *performance*.

Si preferisce indicare le relazioni di tirocinio con l'espressione “resoconti formativi” in primo luogo per porne in risalto la valenza cara agli etnometodologi di “account” (spiegazioni, ragionamenti, descrizioni offerte mediante produzioni linguistiche); in secondo luogo, per accentuare la centralità nel processo formativo del metodo autobiografico, incentrato sull'identità essenzialmente narrativa e riflessiva del soggetto contemporaneo⁷⁵.

La “resocontazione” è qui intesa dunque in senso narratologico, ossia come attualizzazione narrativa del processo interpretativo del soggetto: quasi fosse invitato a “rappresentare le sue rappresentazioni”, a “riflettere sulle sue riflessioni” e a “problematizzare” ciò che nella vita d'ufficio, tra disbrighi burocratici e immedesimazioni in ruoli istituzionalmente definiti, è dato normalmente per scontato. Ancora una volta il concetto rielaborato da Schütz di «epoché», come sospensione del dubbio circa la realtà costantemente «alla mano» del mondo esterno, esercita massimamente la sua funzione esplicativa. La “sospensione della sospensione del dubbio”, il rivolgimento dell'attenzione al proprio vissuto, l'assunzione dell'atteggiamento riflessivo, è ciò che consente di produrre “una breccia” nell'atteggiamento naturale, spontaneo e ingenuo dello *working* in cui il soggetto si concepisce innanzitutto e per lo più in funzione del suo ruolo sociale.

Ciò permette a chi analizza i resoconti di comprendere innanzitutto quali sono i criteri che orientano l'azione del soggetto amministrativo verso il raggiungimento di certi scopi, ossia, in termini ancora etnometodologici, quali sono i “metodi” e i ragionamenti pratici che sostengono l'insieme delle «attività concertate»⁷⁶ che producono una determinata configurazione oggettiva della vita socio-istituzionale; e, inoltre, quali sono le reazioni e gli stati d'animo vissuti e sperimentati nel tentativo di porre riflessivamente in connessione la propria esperienza privata e biografica con il contesto organizzativo e istituzionale nel cui *frame* questa deve essere ricondotta. Nella narrazione del rapporto tra processo educativo, formativo e riqualificativo del personale e realtà organizzativa, ossia nella descrizione della

⁷⁵ F. Cambi, *L'autobiografia come metodo formativo*, Laterza, Roma-Bari, 2002. Come sottolinea l'autore, la pratica autobiografica in ambito pedagogico e formativo consente l'interpretazione non solo dell'identità dei soggetti ma anche dei loro diversi ruoli sociali. Sul punto si veda anche: A. Smorti, *Il pensiero narrativo. Costruzione di storie e sviluppo della conoscenza sociale*, Giunti, Firenze 1994.

⁷⁶ Garfinkel, *Studies in Ethnomethodology*, cit., p. VII. Il nostro assunto si fonda su quanto dimostrato dal sociologo californiano: «le attività attraverso cui i membri della società producono e gestiscono situazioni di relazioni quotidiane organizzate sono identiche ai procedimenti usati dai membri per renderle spiegabili». E per “spiegabile” Garfinkel intende soprattutto «osservabili-e-riferibili, cioè disponibili come pratiche situate consistenti nel guardare-e-raccontare». Trad. it. in P.P. Giglioli, A. Dal Lago, *Etnometodologia*, il Mulino, Bologna, 1983, p. 55.

“coscienza”⁷⁷ del ritorno del soggetto formato sul campo operativo, si è previsto di poter rintracciare infatti indizi particolarmente significativi circa gli intralci di carattere strutturale e simbolico che il percorso di innovazione linguistica incontra.

La tipologia dei documenti che andremo ad analizzare può essere opportunamente ricondotta a quella del “documento di vita” – nel nostro caso formativa – a cui nelle scienze sociali, a partire dalla famosa ricerca sul contadino polacco in Europa e in America condotta nei primi anni del Novecento da F. Thomas e W.I. Znaniecki, è stata riconosciuta una indiscussa rilevanza come materiale sociologico per la ricchezza e la varietà delle informazioni contenute.

L’adozione da parte nostra di una prospettiva “testualista” non si limita alla semplice rilevazione dei punti di vista soggettivi espressi nelle produzioni discorsive. Il documento biografico, incentrato sulla centralità del soggetto narrante, fornisce infatti chiare indicazioni non soltanto sulle opinioni personali ma anche sulla «situazione sociale oggettiva»⁷⁸, ricavabile dalla definizione personale della situazione da parte dell’autore. L’interpretazione che il soggetto offre del proprio vissuto è espressione della storia oggettivamente esperita. È in tale direzione analitica, ermeneutica e critica (nel senso appunto del realismo critico), che lo strumento d’indagine e i dati raccolti acquistano la loro validità indiscutibilmente scientifica.

Al fine di procedere a un’analisi più sistematica e mirata dei resoconti⁷⁹, in seguito ad una lettura attenta a rilevare “termini chiave” e passaggi di particolare rilevanza emergenti direttamente dai testi ai fini delle nostre domande conoscitive, è stata predisposta ex post una semplice griglia di categorie concettuali di supporto all’analisi testuale di tipo comparativo. Il numero limitato dei resoconti si presta infatti a analisi ermeneutiche condotte com-

⁷⁷ Sono molti gli studiosi che nel riflettere sulla fenomenologia dei processi formativi hanno posto l’accento sul legame tra formazione e coscienza nell’*homo novus*. Come una tradizione classica incentrata sul concetto di *paideia* insegna e come il romanticismo invita a considerare riassumendo il termine classico nel termine tedesco *Bildung*, la formazione non è un semplice processo di apprendimento di competenze e di *training* (concezione diffusa appunto in ambito anglosassone) ma fa riferimento all’insieme dei processi e degli eventi pedagogici che “danno forma” all’essere e che dunque comportano una trasformazione della forma coscienziale. Con riferimento alla prospettiva fenomenologica husserliana, si sottolinea il carattere fondamentale dell’intenzionalità nel nuovo modo di rapportarsi del soggetto (che conferisce senso) all’oggetto (che fornisce i contenuti) e dunque il carattere soggettivamente trascendentale della realtà e del cambiamento. Tra tutti si veda: F. Cambi, *I grandi modelli della formazione. Dalla “Paideia” alla “Bildung”*, in *Id.*, E. Frauenfelder (a cura di), *La formazione. Studi di pedagogia critica*, Unicopli, Milano, 1994, pp. 37-76; P. Bertolini, *Fenomenologia, in Dizionario di pedagogia e scienze dell’educazione*, Zanichelli, Bologna, 1996, p. 205.

⁷⁸ J. Szczepański, *Il metodo dei documenti di vita personali nelle scienze sociali*, in R. Cipriani (a cura di), *La metodologia delle storie di vita. Dall’autobiografia alla life history*, La Goliardica, Roma, 1995, pp. 65 ss.

⁷⁹ I resoconti sono conservati presso l’archivio del Master e in possesso della sottoscritta in qualità di tutor accademico dei corsisti.

parativamente (mediante “trasversalizzazione”) in maniera circostanziata e approfondita senza richiedere livelli elevati di strutturazione della trattazione del corpus testuale.

Ad un’analisi lessicale automatizzata sfuggirebbero per esempio “significati” per così dire “tra le righe”, allusioni, tracce e “aloni” di significati che possono invece consentire davvero quella costruzione intersoggettiva del dato grazie all’intervento diretto dell’interprete.

La soluzione preferibile è sembrata dunque quella di raccogliere le sequenze tematiche rilevanti ai fini degli obiettivi della ricerca all’interno di una griglia contenente categorie interpretative provvisorie, ampie e flessibili, suggerite dalla base empirica e definite, linguisticamente, mediante l’intersezione con i concetti sensibilizzanti precedentemente rinvenuti nella letteratura sociologica. Secondo il criterio della corrispondenza per prossimità semantica, le sequenze sono state incollate nel riquadro della categoria semanticamente più vicina e in una classe residuale nel caso di brani inerenti al cambiamento e agli ostacoli al cambiamento a una prima analisi non facilmente collocabili e riordinati solo successivamente⁸⁰. Sequenze di testo riconducibili a diverse categorie sono state ripetute nei diversi riquadri corrispondenti.

Nei paragrafi successivi, nel presentare i risultati a cui siamo pervenuti mediante l’intero processo investigativo, si riportano gli stralci più rilevanti dei resoconti insieme a quelli tratti dalle interviste e dal focus group.

4. I risultati

4.1. L’inevitabile autoreferenzialità e complessità linguistica

L’idea che il cosiddetto “burocratese” sia fondamentalmente retaggio, insieme ad altre formalità burocratiche, di una pubblica amministrazione tuttora autoreferenziale ed essenzialmente restia ai cambiamenti richiesti dal sistema sociale complessivo è diffusa tra gli stessi operatori pubblici. In generale, essi dimostrano di essere consapevoli del moderno ruolo di “responsabilità” istituzionale e sociale della moderna amministrazione, chiamata appunto a “rispondere” (dal latino *respondere*) delle azioni e delle conseguenze delle azioni direttamente davanti a cittadini e imprese. Il management pubblico sempre più *performance-oriented* e sempre più improntato a maggiori livelli di *accountability* – ossia di «capacità di creare valore economico e sociale in modo correlabile al valore delle risorse impiegate e di darne conto alla società in modo trasparente ed esaustivo»⁸¹ – esige oggi, come abbiamo già

⁸⁰ Montesperelli, *L’intervista ermeneutica*, cit. pp. 107-112.

⁸¹ Dipartimento della Funzione pubblica, *Rendere conto ai cittadini*, Cantieri, Esi, Napoli, 2004.

visto, un radicale cambiamento di prospettiva: i funzionari pubblici sono tenuti, non soltanto ad adempiere agli obblighi formali, ma a “rendere conto” dei risultati direttamente conseguiti in termini di *performance* individuale e organizzativa e della qualità dei servizi erogati: qualità richiesta, reclamata, misurata e costantemente valutata all’interno come all’esterno delle istituzioni.

Efficacia e trasparenza dell’azione amministrativa necessitano di essere veicolate e realizzate mediante nuove strutture e nuovi codici comunicativi rispetto a quelli tradizionali perché possano realizzarsi effettivamente. Non è qui in gioco il senso formale della comunicazione, che si esaurisce nella stesura e nella trasmissione dell’atto, secondo le logiche dell’adempimento agli obblighi normativi e della “razionalità formale”, ma il senso sostanziale della comunicazione, intesa come relazione comunicativa oggettiva resa possibile soltanto in presenza di un’effettiva comprensione; senza la quale ogni atto comunicativo non trova compimento. Come ha chiarito Fioritto, oggi «le amministrazioni per applicare correttamente le norme e per agire in modo legittimo devono occuparsi anche della effettiva comprensibilità dei loro testi»⁸². Alla legittimità giuridica deve accompagnarsi obbligatoriamente la chiarezza dei contenuti di atti, provvedimenti e altre comunicazioni formali.

La questione diventa pertanto quella di comprendere se le due esigenze, quella di legittimità giuridica e quella di democraticità dell’agire linguistico amministrativo, siano conciliabili oppure i vincoli giuridici e formali costituiscano un ostacolo irrimediabile alla comprensione effettiva dei testi.

Tale esigenza trova espressione nelle “linee guida sulla corretta redazione dei provvedimenti amministrativi” elaborate dal Comune di Pisa” tra il 2012 e il 2013 e che abbiamo riportato nell’Appendice III: «*Queste istruzioni hanno lo scopo di fornire alcune indicazioni e suggerimenti operativi per elaborare provvedimenti, e testi amministrativi in genere, che, oltre a risultare legittimi, regolari e corretti, siano anche trasparenti, nella più ampia accezione del termine. Queste istruzioni si inseriscono nel sistema di controllo di regolarità amministrativa e ne costituiscono parametro di valutazione*». Accanto ai vizi di legittimità derivanti da violazione della legge, difetto di motivazione, incompetenza e eccesso di potere, l’accento è posto sui «suggerimenti operativi» per migliorare la qualità e l’efficacia degli atti, in particolare sulla correttezza e adeguatezza dei richiami normativi, sulla rilevanza delle informazioni da inserire e sulla semplificazione del linguaggio amministrativo.

⁸² A. Fioritto, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, il Mulino, Bologna, 2009.

Tutti i soggetti intervistati manifestano di essere consapevoli del fatto che le parole utilizzate nei propri uffici siano oltremodo astratte, tecniche e antiquate rispetto alla lingua parlata dai cittadini perché possano essere facilmente comprese, e parimenti riconoscono che queste risultano inappropriate alle nuove funzioni amministrative; le quali appunto prevedono un maggiore coinvolgimento dei cittadini all'interno dell'"amministrazione" della cosa pubblica. Se però per alcuni la "distanza linguistica" è il riflesso di un sistema burocratico tuttora autoreferenziale e formalistico, mera espressione di quella "razionalità formale" indifferente al mondo esterno, per altri invece una certa "differenziazione linguistica" è inevitabile e necessaria all'esercizio più "razionale" ed efficace delle complesse funzioni di mediazione e di integrazione che la pubblica amministrazione deve esercitare, in virtù del suo stesso sapere specializzato e specialistico, nel sistema sociale più ampio: tra l'amministrazione centrale e i cittadini, tra il vertice politico e la società civile e tra le diverse forze locali impegnate nella ricerca del bene comune.

«Burocratico deriva da un francesismo che già nel '700 indicava, non in maniera felice, le istituzioni. Cosa dire oggi, il suo significato non è certo cambiato di molto. Anzi, ora che il divario tra Istituzioni e cittadini dovrebbe essere un concetto largamente superato, l'uso che facciamo di termini brizzolati, spesso incomprensibili e frutto di un linguaggio involuto ed autoreferenziale non può che alimentare il disprezzo verso questa parola. La nostra comunicazione è fuori dall'uso comune e continuare ad usarla significa creare una cesura sociale ormai inaccettabile [...]. I "burodiscepoli" professano una religione che nasconde nei termini aulici la difficoltà di confronto con i cittadini. Chiusi in un compartimento stagno si specchiano nella propria ottusità» (CP, res. 2).

«Le burocrazie – che si usa in termine dispregiativo ma non dovrebbe essere così, le burocrazie sono una cosa seria secondo me... – si alimentano del fatto di esistere perché fanno qualcosa... e così il linguaggio burocratico, inteso come linguaggio della burocrazia, non come linguaggio incomprensibile. Se il cittadino vuole seguire l'amministrazione e partecipare, anche se l'amministrazione scrive in modo semplice, però le cose rimangono complicate lo stesso, la chiusura, la separazione serve a questo... Quindi, bisogna liberare il popolo, ai miei tempi si diceva così [...], certamente, ma oggi parlano tutti di tutto e non si parla perché si sa; sembra che tutti sappiano qual è il bene comune, ah il silenzio sarebbe fantastico! Questo parlare e sapere tutti di tutto ecco è il controcanto a quella burocrazia che parla con quel linguaggio incomprensibile» (CP, int. 4).

Indipendentemente dalle due differenti posizioni che emergono dall'analisi dei dati, di cui abbiamo riportato soltanto due passi tra i più incisivi – la prima di assoluta denuncia di un sistema burocratico inteso come «compartimento stagno» e la seconda invece più propensa a mettere in luce come quella che abbiamo definito "l'inevitabile autoreferenzialità linguistica", da cui discende anche "la legittima complessità linguistica", sia alla base della stessa

delegazione istituzionale del potere –, il linguaggio burocratico richiama comunque alla mente degli intervistati il concetto di apparato burocratico inteso come oggetto autoreferenziale delimitato rispetto all'esterno e poco permeabile al cittadino e alla complessità del mondo della vita.

In termini sociologici e funzionalisti, diremmo che il sottosistema chiuso e “autopoietico”, concentrato sul proprio funzionamento interno e sulla riproduzione di se stesso, delle sue operazioni, dei suoi elementi, riproduce e «*alimenta*», ai fini della sua stessa stabilità, anche la sua essenziale differenza rispetto alla realtà esterna; sulla base della seconda delle due posizioni, la separazione è dunque da ritenersi necessaria al sistema che deve salvaguardare il suo funzionamento interno rispetto a ingerenze e perturbazioni insite nella soverchiante complessità esterna.

I rituali linguistici burocratici genererebbero «*dislivelli comprensivi*», come dice qualcuno dei nostri intervistati, analogamente a tutti gli altri linguaggi specialistici. Non si può non ricordare quanto profondamente specialistica sia anche quella lingua sacra delle celebrazioni liturgiche che si propone come “universale” per definizione: «*penso che sia una cosa che sia sempre successa, la messa in latino..., erano già anni che non si parlava più il latino, c'era il volgare, c'era la lingua italiana, ciononostante, questo per fare un esempio, prima di adeguarsi ufficialmente, perché poi c'erano già molti casi in cui la cosa non avveniva più ma... la morte della regola, capito, penso che sia dura a morire, già di per sé*» (CP, int. 4). Così come vengono in mente agli intervistati le parole altrettanto complicate e ostiche con cui il medico si esprime intorno alla salute del paziente nelle ricette e nelle cartelle cliniche o utilizzate nei foglietti illustrativi dei medicinali: «*si è lo stesso del linguaggio medico, voglio dire..., il medico quando mi deve scrivere di una malattia strana che io non capisco mai, io chiamo sempre un altro mio amico medico e gli dico: “me la spieghi un pochino te cosa ho io perché non l'ho capito”*. Cioè per iscritto il medico non è che può *semplificare la patologia [...]*» (CP, fg 2)⁸³.

⁸³ Ci sia qui consentito riportare, per la profonda analogia con ciò che accade per il linguaggio dell'amministrazione pubblica moderna, le parole con cui un amico spiega l'importanza di una nuova «grammatica della salute» per l'alleanza terapeutica medico-paziente: «Nessuna scienza come la medicina coinvolge specialisti e profani, istruiti e non istruiti, abbienti e non abbienti, giovani e anziani. È vero che la spinta alla divulgazione comporta rischi di banalizzazione e di alterazione delle verità scientifiche: ma è altrettanto vero che il diritto alla salute è sancito dalla Costituzione (art. 32) e che il consenso informato è riconosciuto oggi come il punto di partenza di ogni terapia. Tra l'altro il consenso informato sembra essere in buona parte sottovalutato dagli stessi operatori sanitari e presentato ai pazienti come poco più che una formalità, un obbligo di legge cui assolvere alla svelta (“Firmi qui, per favore”), ma è una grande opportunità per entrare in comunicazione con il destinatario della cura». A. Lucchini (a cura di), *Il linguaggio della salute. Come migliorare la comunicazione con il paziente*, prefazione di U. Veronesi, Sperling & Kupfer, Milano, 2008, Introduzione, p. XVI.

È plausibile pertanto ipotizzare che una pubblica amministrazione perfettamente comprensibile, i cui connettori linguistici siano evidenti a tutti i livelli, diventerebbe un'amministrazione inutile; che l'annullamento della distanza tra la lingua dell'amministrazione e la lingua della generalità dei cittadini renderebbe superflua l'amministrazione stessa e la sua funzione tecnica di mediazione sistemica. Ciò potrebbe avvenire infatti soltanto laddove la democrazia avesse compiuto interamente il suo corso: anche Rousseau e Marx erano convinti che questo fosse un caso utopico, un ideale regolativo non perfettamente realizzabile ma verso il quale tuttavia muovere; e le moderne teorie della cittadinanza, quando bene intese, tenderebbero, teoricamente, verso la medesima meta.

Nelle moderne questioni linguistiche sociali è rintracciabile dunque la fondamentale antinomia tra democrazia e complessità – anzi “iper-complessità” per effetto dell'incremento della complessità sociale⁸⁴. Se da un canto è infatti vero che, riducendo la distanza tra pubblica amministrazione e cittadino, la pubblica amministrazione diventerebbe più accessibile all'esterno, dall'altro è altrettanto vero che essa rischierebbe di «*perde[re] la sua utilità, la sua ragion d'essere*» (CP, int. 7); in termini sistemici, sia gli impiegati delle pubbliche amministrazioni sia i cittadini ritornerebbero a condizioni sistemiche in cui, cadute le barriere linguistiche, e di altro tipo, verrebbero meno anche le necessarie mediazioni tra sottosistemi e sistemi, tra amministrazione pubblica e amministrazione privata dell'individuo, tra particolarismo e universalismo.

Il subsistema amministrativo deve, ancora in termini sistemici, per un verso, mantenersi necessariamente chiuso e immune da influenze normative esterne che possano entrare in contrasto con la tendenza all'autoriferimento normativo, e, per l'altro, aprirsi e interagire dialetticamente con l'ambiente esterno dal quale trae la sua legittimazione istituzionale, sociale e culturale⁸⁵; anzi, è il processo di differenziazione dall'ambiente che conduce alla costituzione e al consolidamento dell'identità del sistema (l'ambiente precede e rende possibi-

⁸⁴ D. Zolo, *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Feltrinelli, Milano, 1996 (2^a ed.): «La crescente differenziazione e autonomia del sistema politico, la difficoltà tecnica del sistema amministrativo, il vertiginoso aumento delle interdipendenze e delle esternalità negative, il moltiplicarsi dei fattori di rischio e delle situazioni di emergenza, la varietà e la mobilità degli interessi sociali, il senso crescente di discontinuità sociale e di incertezza personale contribuiscono a rendere le società post-industriali difficilmente governabili con metodi democratici». *Ivi*, p. 85.

⁸⁵ Nella versione struttural-funzionalista di Talcott Parsons, la funzione di regolazione sociale svolta dal sistema d'azione di tipo burocratico deriva dalla differenziazione funzionale del sistema sociale (in sottosistema economico, politico, giuridico, scolastico, familiare, ecc.) necessaria alla riproduzione dell'intero sistema e alla soluzione del problema hobbesiano dell'ordine. La burocrazia dunque ottiene legittimazione culturale in quanto “universale evolutivo” tipico delle società avanzate e modello organizzativo funzionale all'ordine sociale. I vari sottosistemi, in particolare quello giuridico, all'interno del sistema sociale esercitano una funzione tecnica di ordine e di controllo sociale, in vista dell'integrazione delle diverse unità del sistema e a garanzia della stabilità e dunque anche della staticità del sistema. T. Parsons, *The Social System*, The Free Press, New York, 1951. Trad. it.: *Il sistema sociale*, Comunità, Milano, 1965.

le la costituzione del sistema) e, viceversa, è lo stesso funzionamento autoreferenziale, il riferimento del sistema a se stesso, che garantisce l'interazione con la realtà esterna distinta e separata.

Ci siamo già soffermati nel capitolo precedente sull'analisi funzionale condotta da Luhmann, secondo il quale il sottosistema amministrativo si deve in qualche modo “difendere” dalla complessità dell'ambiente esterno. I moderni sistemi complessi per contrastare la crescente complessità dell'ambiente esterno devono incamerare complessità ma allo stesso ridurre in vista della stabilizzazione e autoriproduzione del sistema. Nel processo dialettico tra sistema e ambiente esterno, la complessità ambientale è essenziale alla legittimità del sistema sociale ma deve essere ridotta tramite particolari “strutture” per essere controllata e dunque resa sopportabile all'interno. Mediante l'apprendimento di nuove esperienze, continue riduzioni di complessità e selezioni di possibilità operative, il sistema si distingue e nel contempo si adatta all'ambiente esterno; e tale adattamento comporta una variazione nelle strutture ma sempre compatibile con la tendenza interna all'autopoiesi. Il sistema che riesce a controllare l'incertezza auto-organizzandosi non perviene alla trasformazione dell'incertezza in certezza ma ad adattamenti ricorsivi a stati mutevoli di irritazioni e perturbazioni ambientali essenziali alla sopravvivenza, stabilità e sicurezza del sistema di fronte a un ambiente carico di contingenze, incertezze e rischi.

Per Luhmann – lo abbiamo visto – è la comunicazione che fa di un sistema sociale un sistema d'azione dotato di senso; in quanto essa permette di operare una selezione e un attualizzazione di senso in un orizzonte di senso. Scrive Luhmann: «La comunicazione estrae qualcosa dall'orizzonte di volta in volta attuale a cui rimanda e che essa stessa sta costituendo scartando qualcos'altro. La comunicazione è un'elaborazione della selezione [...]»⁸⁶. Dunque, a livello sistemico, una certa asimmetria tra i codici comunicativi dei sistemi astratti e dei soggetti sociali concreti è destinata a permanere, in quanto espressione dello scarto irriducibile di complessità tra interno e esterno e tra attualizzazione del senso e orizzonte di possibilità inesauribili.

Potremmo dire che la semplificazione della complessità – e dunque del linguaggio che la riflette e nello stesso tempo deve gestirla per poterla comunicare – contrasta in ipotesi l'idea dell'amministrazione come *fatto tecnico della complessità*. In quanto tale, in parte si dovrà concludere che la complessità sia destinata a permanere come “dato” fatale e irreversibile sul quale misurare poi empiricamente qualsiasi congegno democratico.

⁸⁶ N. Luhmann, *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt, 1984. Trad. it.: *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, il Mulino, Bologna, 1990, p. 254.

Ciononostante, oggi più che mai l'autoreferenzialità del sistema amministrativo è messa in discussione in nome di una sua maggiore apertura nei confronti dell'esterno; e con essa devono essere necessariamente ripensate anche le operazioni comunicative tradizionalmente utilizzate ("comunicazione sistemica") per l'autoriproduzione del sistema. L'apertura comporta un aumento di complessità interna ma allo stesso una maggiore orientamento alla complessità del mondo vitale del cittadino. La pubblica amministrazione moderna non può esimersi dalla gestione comunicativa di questa complessità e, *«affacciandosi alla realtà, anche il dipendente pubblico dovrà pensare e utilizzare strumenti che possono attenuare il dislivello comprensivo»* (CP, res. 4).

La teoria luhmanniana dei sistemi autopoietici è stata qui richiamata al fine di porre in evidenza come per certi versi l'autoreferenzialità sistemica sia necessaria al controllo della complessità esterna e, d'altra parte, come sia altrettanto inevitabile la complessità inglobata all'interno del sistema. L'azione amministrativa e il linguaggio con cui essa viene comunicata appaiono, almeno per un verso, irriducibilmente complessi; e ogni richiesta esterna di riduzione e semplificazione della complessità comporta variazioni interne al sistema che il sistema non riesce a tollerare se queste entrano in conflitto con il carattere normativo e operativo del sistema.

Esistono però differenti dimensioni della complessità che intervengono in una data situazione comunicativa; dimensioni tra loro strettamente interdipendenti che amplificano la complessità finale: la complessità istituzionale, ossia del campo istituzionale più vasto in cui le pubbliche amministrazioni sono calate ed implicite nelle "regole del gioco"⁸⁷; la complessità organizzativa, dettata appunto dai processi, dalle dinamiche e dalle problematiche organizzative che conducono alla definizione dell'azione collettiva interna; e la complessità individualmente "amministrata", discendente dalle modalità con il singolo attore amministrativo sceglie di gestire il proprio spazio d'autonomia nel campo organizzativo e con cui interpreta le "regole del gioco".

Il potere del soggetto, individuale e collettivo, rispetto alle "regole del gioco" formali è determinante⁸⁸: egli ha la facoltà di rendere più semplice, chiaro e comprensibile possibile ciò che per sua natura è complicato; fermo restante che non esistono soluzioni semplici per problemi complessi e che la complessità non è in verità totalmente eliminabile.

⁸⁷ Le istituzioni sono definite "regole del gioco", limiti che vincolano l'interazione tra agenti, in particolare da D.C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990. Trad. it.: *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1994.

⁸⁸ R. Ingrassia, *Organizzazione e comunicazione dell'azione amministrativa. Le norme sul procedimento e la comunicazione pubblica in una prospettiva organizzativa*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

La “semplificazione amministrativa” non è da intendersi infatti rivolta all’eliminazione completa della complessità ma al controllo e alla gestione più trasparente possibile di questa: essa esige di trasformarsi in un processo, innanzitutto gestionale, che consente all’amministrazione di adeguarsi flessibilmente ai continui e repentini cambiamenti esterni; e non è proposta invece quale semplice prodotto dell’astratta “ingegneria istituzionale” da assimilare una volta per tutte.

La trasparenza, “il potere pubblico in pubblico”, che si realizza tramite la comunicazione all’interno e all’esterno dell’ente, è lo strumento essenziale che gli attori amministrativi possiedono per realizzare il processo della semplificazione amministrativa, ossia lo snellimento di quell’insieme di regole, passaggi procedurali, controlli, adempimenti meramente burocratici che fanno del funzionamento della pubblica amministrazione un agire non sempre utilmente complesso difficile da rendere trasparente all’esterno.

«[...] comunque la complessità del linguaggio è necessaria perché complessa è la realtà del nostro lavoro e ancora più complessa è oggi la realtà esterna da cui deriva la complessità del nostro lavoro... Però è vero anche che tra complessità e complessità c’è differenza, una cosa può essere complessa e difficile da rendere comprensibile, a rischio di tradire o contraddire la realtà delle cose, ma esistono anche cose complesse che sono rese ulteriormente e inutilmente complesse, che sono rese proprio incomprensibili...» (CP, fg 5).

Sulla scorta di quanto argomentato finora, di questa e di altre testimonianze, diventa dunque essenziale distinguere tra dimensioni sistemiche della complessità e dimensioni soggettive (e dunque organizzative) della complessità⁸⁹; è su questo secondo tipo di complessità, per così dire “aggiunta” e prodotta dal conferimento di senso all’azione amministrativa da parte del soggetto, individuale e organizzativo, che si concentrerà l’attenzione nei prossimi paragrafi; e a cui si ritiene che gli interventi formativi debbano essere innanzitutto opportunamente mirati: in termini di contrasto alla cristallizzazione di “cattive” predisposizioni, atteggiamenti, opinioni, abitudini e usi linguistici e di sviluppo di competenze comunicative.

Il passaggio dal paradigma dell’“autoreferenzialità” a quello della “relazionalità” per le amministrazioni pubbliche non è immediato e soprattutto, come segnalano i nostri intervistati, non è esente da rischi e contraddizioni⁹⁰; così come non lo sono i processi di semplifi-

⁸⁹ Dobbiamo pertanto abbandonare lo schema esplicativo offerto da Luhmann, il quale “estromette” dall’analisi funzionale il potere della coscienza del soggetto e il rapporto intenzionale di questa con l’oggetto al centro invece del paradigma fenomenologico; la cui fortuna nell’ambito dei moderni indirizzi degli studi organizzativi è stata già sottolineata.

⁹⁰ Da qui il paradosso, per esempio, di un’amministrazione in cui gli stessi moderni sistemi di valutazione richiesti a fondamento dell’*accountability* e del controllo dell’operato della pubblica amministrazione da parte dell’esterno oppure lo stesso apprendimento organizzativo rispondono in realtà piuttosto alle esigenze

cazione linguistica che pretendono di adeguare automaticamente e meccanicamente i messaggi istituzionali ai destinatari “eliminando” ogni traccia di complessità. Ciò che invece un linguaggio maggiormente comprensibile può consentire agli attori amministrativi è di riuscire nella maniera più trasparente ed efficace possibile a guidare i cittadini, diremmo quasi “per mano”, verso la comprensione della complessità dell’agire amministrativo.

Le fatiche e le difficoltà che l’innovazione linguistica e l’adozione di una prospettiva comunicativa eteroreferenziale comportano devono pertanto trasformarsi da freno all’innovazione in sfide per gli operatori pubblici; i quali dovranno iniziare a chiedersi – nel mentre per esempio si scrive un avviso al pubblico in cui si annuncia la soppressione di una fermata dell’autobus in occasione di un evento straordinario – chi è il destinatario e quale sarà la situazione comunicativa in cui il testo potrà assolvere effettivamente alla sua funzione:

«Bisogna chiedersi chi è il fruitore di questo testo: una persona, probabilmente forestiera, che si reca a quella fermata per aspettare il bus e che dovrebbe capire subito che in tal giorno ed in tale orario quella fermata è soppressa. Pensiamo al contesto, che non è sicuramente dei più agevoli per dedicarsi alla lettura di un testo articolato. Magari piove, forse l’utente si è dimenticato gli occhiali, o li ha da qualche parte e non li trova, forse è già buio, forse sta perdendo il treno ed è in ansia, forse non conosce nemmeno il nome di una strada di Pisa e non segue il calcio, forse tutte queste cose insieme. [...] Chi si reca alla fermata per prendersi un bus sicuramente non è ben disposto a leggere testi complessi e tanto meno a concentrarsi su di essi. Al contrario, ha bisogno di un’informazione sicura, immediata, precisa, efficace, che faccia velocemente decidere sull’alternativa migliore da scegliere (E ora? Vado a piedi, in taxi o parto col bus da qualche altra fermata?). E allora perché usare in un avviso al pubblico parole inutili come “in ragione di quanto esposto verranno attuate le seguenti deviazioni di percorso come di seguito riportato”? Oppure “Eventuali disposizioni, impartite in loco dalle Forze dell’Ordine, ivi comprese eventuali blocchi alla circolazione in concomitanza dell’arrivo dei tifosi potranno determinare ulteriori deviazioni di percorso? Non basta scrivere, per esempio nell’ultimo caso, “All’arrivo dei tifosi, le Forze dell’Ordine potranno bloccare la circolazione e stabilire altre deviazioni di percorso”?» (CP, res. 3).

Non interrogarsi sul contesto socio-culturale in cui il testo interviene e sugli strumenti di comprensione in possesso del destinatario conduce inevitabilmente all’insuccesso comunicativo; ciononostante, come testimonia il seguente episodio riportato da uno dei nostri intervistati, alcuni ritengono che la funzione della scrittura si esaurisca nell’atto formale dello scrivere. Nel lavoro pubblico, rispetto a quello privato, la concezione dell’atto comunicativo

del sistema autopoietico di riprodursi e di consolidarsi all’interno. Anche l’utilizzo di un linguaggio semplice e comune rischia di risolversi in un semplice cambiamento di facciata, volutamente intrapreso dall’ente al fine di veicolare all’esterno il nuovo volto relazionale dell’amministrazione e dunque al fine di conseguire maggiore legittimazione sociale e culturale, se non si accompagna a una totale trasparenza e ad una reale semplificazione dell’agire amministrativo.

come puro adempimento è spesso predominante rispetto alla riuscita effettiva dell'atto comunicativo.

«Ti faccio un esempio sulla comunicazione che è successo a me e che mi fece [arrabbiare] da morire. Il responsabile [Omissis] del Comune di Pisa, c'era una campagna obbligatoria nazionale di vaccinazione dei bambini rom, allora io a quel tempo mi occupavo anche di questa roba qui, e andai [...] a una riunione in cui facevamo il punto di quali effetti queste cose avevano e si spiegava meglio alle famiglie rom. Durante la riunione il responsabile disse testualmente così: "oh ma io ho scritto a tutti". Io quando ho sentito "ho scritto a tutti", gli dissi "come ha scritto a tutti? Ma lei ha scritto una lettera al campo nomadi perché pensa che la gente l'abbia letta? Ma vada [al diavolo], ma vada a fare un altro lavoro". È un dirigente eh? Minimo 3500 euro al mese, gli ha scritto una lettera ai nomadi lui, ma poi non è che si preoccupa di dire ma i nomadi non leggono, non scrivono, e che forse doveva andare con il tamburo o con un megafono, capisci? Allora quello lì andava ammazzato; però e sempre in comune, è sempre dirigente... Cioè se tu fai un lavoro nel privato e ti comporti così e ti dicono "scusi ma li hai avvertiti i clienti?", "sì ho mandato un messaggio nella bottiglia", "allora sei licenziato"» (CP, int. 10).

*Tanto si doveva per dovere d'ufficio*⁹¹.

4.2. Tra dovere d'ufficio e servizio pubblico

Nelle diverse occasioni di confronto con i dipendenti pubblici è stato possibile rilevare una certa tensione tra il tradizionale "ruolo di amministrazione della cosa pubblica" e il moderno "ruolo di servizio pubblico". È come se gli operatori, invitati a riflettere sul senso attribuito ai comportamenti linguistici, manifestassero un doppio senso di appartenenza: da una parte, all'organismo amministrativo, in virtù del legame "privato" che li lega ad esso, e, dall'altra, alla comunità statale intesa come realtà sociale territorialmente definita⁹²; nonché, in altri termini, a una determinata categoria professionale, classe sociale e gruppo organizzativo e, nello stesso tempo, alla comunità dei cittadini di cui essi naturalmente fanno parte. Si tratta, di una situazione non esente da conflitti e tensioni di ruolo; riconducibile ancora una volta alla classica dicotomia sociologica tra società e individuo, ruolo e persona:

⁹¹ Capita ancora di leggere in molti documenti amministrativi – raramente in realtà nei testi prodotti dagli uffici del Comune di Pisa – l'espressione «Tanto si doveva per dovere d'ufficio», spesso seguita da «e per gli adempimenti di competenza» e ancora «Con osservanza, La Direzione». La frase è a nostro parere innanzitutto esemplificativa dell'impersonalità, e dunque dell'assenza di un'esposizione personale e diretta, che il linguaggio burocratico garantisce a chi scrive. Tuttavia, come avverte uno dei nostri testimoni privilegiati, la formula non è più utilizzata tanto nell'ottica della legittimazione della comunicazione e della decisione quanto come formula di chiusura convenzionale che risponde ad altre "legittime" funzioni comunicative: *«credo che oggi sia utilizzata come formula di stile o di chiusura, e non come conferma o giustificazione del proprio operato. Per questo io ho utilizzato altre forme, tipo: "Ricordando che trattasi di atto dovuto in esecuzione di disposizioni di legge, si rimane a disposizione per eventuali chiarimenti e si porgono Distinti Saluti." [!!!] per richiedere indietro somme che secondo una sentenza dovevano essere restituite»* (CP, int. 7). In questo caso il burocrate risponde, com'è facilmente desumibile, alla volontà dell'autore di utilizzare un tono perentorio per ottenere determinati scopi.

⁹² Si rimanda a: D. Francescato, F. Giorgilli, *Dalla fedeltà allo Stato al servizio dei cittadini. Strategie di cambiamento per la pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 1996, pp. 23 e ss.

tra il potere vincolante e coercitivo esercitato sull'individuo dalla struttura sociale e il potere dell'individuo di intervenire autonomamente e creativamente nella costruzione della realtà sociale. È frequente notare come gli intervistati distinguono le loro opinioni sottolineando che “da cittadini” sarebbero portati a pensare e agire in un certo modo mentre “da dipendenti pubblici” in un altro.

In quanto membri dell'apparato amministrativo, gli attori tendono a concepirci come detentori di una posizione di potere “simbolico” che deriva loro dall'appartenenza all'apparato dello Stato e a considerare i cittadini come coloro che devono prestare obbedienza a certe disposizioni nell'interesse di un bene comune definito universalisticamente e sapientemente dall'alto; il loro ruolo discenderebbe, per questo verso, dal rapporto contrattuale con l'apparato statale, alla cui sopravvivenza essi devono provvedere in cambio di compensi e vantaggi e al fine di prevenire sanzioni discendenti da comportamenti non conformi al ruolo prescritto. È l'accentuazione di tale ruolo, all'interno di un complesso “set di ruoli”, che alimenta il modello autoreferenziale, atomistico e gerarchico di sistema amministrativo essenziale alla stabilità del sistema sociale: il soggetto è portato innanzitutto a rispondere alle aspettative normative collegate alla posizione occupata nella struttura sociale e ad assumere obblighi e diritti connessi al suo specifico status sociale (*posizione di dipendenza del soggetto rispetto alla struttura sociale*).

Tuttavia, l'amministrazione autoreferenziale è ai nostri tempi “assediata” dall'esterno dal cittadino informato e consapevole e all'interno dagli operatori stessi che sembrano acquisire progressivamente la consapevolezza della rilevanza della cultura del servizio e di nuove forme di «relazionalità consapevole»⁹³ tra istituzioni e cittadini ai fini della realizzazione della cosiddetta «cittadinanza societaria»⁹⁴ e nondimeno della legittimazione sociale e culturale del lavoro pubblico. Sul ruolo di servizio del funzionario pubblico si fonda il paradigma reticolare di “amministrazione condivisa” e il ruolo di protagonista attivo del cambiamento (*posizione di supremazia del soggetto rispetto alla struttura sociale*).

⁹³ G. Ducci, *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole*, FrancoAngeli, Milano, 2007. Scrive P. Donati nella Prefazione al testo a proposito del nuovo paradigma interattivo e relazionale di rapporto comunicativo tra amministrazione e cittadini, «Questo paradigma si fonda sull'idea che la Pubblica amministrazione e il mondo dei cittadini siano due sistemi viventi vincolati reciprocamente, a doppia contingenza, che comunicano (o dovrebbero comunicare) attraverso processi circolari, i quali fanno sì che, attraverso “perturbazioni” intelligenti e “compensazioni” cognitive, simboliche e di buone prassi, si possa dar luogo ad una relazionalità dalla quale possa emergere un dominio consensuale valido per una comunicazione efficace e sensata. In base a tale paradigma è possibile configurare nuovi servizi alle persone [...] che abbiano un carattere dialogico, in modo da sostenere politiche pubbliche che siano meno dirigiste e insieme capaci di evitare quei tratti di approssimazione, incertezza, anomia e a volte anarchia che vediamo ancor oggi esistere di fatto molto spesso fra cittadini e amministrazioni pubbliche». *Ivi*, p. 11.

⁹⁴ P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 1993.

La tensione di ruolo viene a determinarsi nella contrapposizione tra le aspettative organizzative e quelle dell'utenza, tra universalismo e particolarismo: il cittadino infatti chiede che sia posta attenzione ai suoi problemi concreti e interpreta il richiamo del funzionario – a sua volta in una situazione di “set di ruoli” differenti – all'impersonalità della norma e dell'agire come indifferenza e assenza di etica pubblica.

All'interno dei nuovi assetti istituzionali e sociali ipercomplessi, l'assunzione da parte del funzionario pubblico di spazi di autonomia rispetto al carattere coercitivo della struttura sociale e lo sviluppo dello spirito di servizio contempla l'esercizio riflessivo e consapevole dell'interpretazione e dell'applicazione delle norme legislative e amministrative, per loro natura troppo generali, ai casi particolari e concreti; egli è chiamato ad adattare flessibilmente, secondo i principi di “ragionevolezza”, “appropriatezza” e “pertinenza” – e fermo restando i principi indiscussi dell'equità e dell'imparzialità dell'azione amministrativa –, le norme alle diverse situazioni. L'operare del personale delle pubbliche amministrazioni pare pertanto oscillare tra “gli adempimenti di competenza” e i codici etici improntati allo spirito di servizio. Di fronte a un ventaglio di comportamenti possibili, il soggetto amministrativo dovrà di volta in volta risolvere il “dilemma di ruolo” esercitando la “competenza di ruolo”; ossia, più concretamente, optando per il comportamento, oltre che compatibile con gli obblighi e i doveri disciplinari, più opportuno ed efficace in una data situazione (“agire situato”); egli ha il potere di ridurre la tensione di ruolo, facendo appello a un modello di “razionalità limitata” e “strategica”, seppure nei limiti del contesto strutturale dell'azione sociale e della “razionalità formale” (“individualismo temperato”).

Teoricamente, una conciliazione tra i diversi ruoli potrebbe risiedere in quella che Georg Simmel definisce come «terzo a priori»: ossia nella «fondamentale armonia tra l'individuo e il complesso sociale» data dal fatto che l'individuo – inteso nella sua inconfondibile singolarità, sempre come «oltre» e «di più» rispetto al ruolo richiesto dai requisiti funzionali del sistema sociale – è già orientato verso l'acquisizione di una determinata posizione all'interno di un «milieu sociale» gerarchicamente e funzionalmente differenziato e contribuisce al buon funzionamento della società in quanto in essa può trovare piena espressione la sua individualità. Egli troverebbe dunque un posto nella struttura dell'universalità in quanto questa stessa struttura sarebbe in funzione della realizzazione della sua individualità⁹⁵. L'individuo nella sua interezza sarebbe già essenzialmente sociale: persona e ruolo risulter-

⁹⁵ G. Simmel, *Excursus über das Problem: Wie ist Gesellschaft möglich?* (1908), in *Gesamtausgabe*, vol. XI, a cura di Otthein Rammstedt, Frankfurt a.M. 1992, pp. 42-61. Trad. it., *Excursus sul problema: come è possibile la società*, in *Sociologia. Ricerche sulle forme delle associazioni*, di G. Giordano, a cura di A. Cavalli, Comunità, Torino, 1989, pp. 37 ss.

rebbero profondamente integrati tra loro e, vicendevolmente, l'una favorirebbe l'altro. Questa armonica conciliazione tra processi di individualizzazione e di tipizzazione si realizzerebbe proprio grazie alla *professione* intesa, quasi weberianamente, come “vocazione” (*Beruf*). L'attore amministrativo, in virtù delle sue qualifiche e competenze, adempiendo ai compiti richiesti dai requisiti funzionali del sistema delle posizioni sociali, allo stesso tempo soddisferebbe le motivazioni individuali e le aspettative della comunità sul suo lavoro.

Il problema si pone allorché le esigenze funzionali della società cambiano. Secondo il paradigma struttural-funzionalista, le prescrizioni di ruolo a cui il soggetto appartenente a un dato status sociale dovrà adeguarsi e interiorizzare sarebbero imposte dai codici normativi; secondo un filone di studi interpretativi sarebbero invece innanzitutto i soggetti a ripensare il proprio ruolo sulla base dei nuovi significati e valori attribuiti a certi comportamenti nel campo d'azione più ampio: le norme non riuscirebbero da sé a orientare in modo univoco i ruoli e né tantomeno a stabilizzare realmente il “conflitto di ruolo” che viene a determinarsi tra aspettative normative differenti – nel nostro caso quelle vigenti nell'amministrazione e quelle vigenti nella società civile. Spesso l'ambivalenza di ruolo è insita nello stesso sistema normativo: si pensi infatti alla discordanza che è possibile rinvenire tra segreto d'ufficio e trasparenza e alla conseguente incoerenza nei comportamenti di ruolo.

Un tentativo utile a prevenire la tensione tra ruoli diversi può essere individuato nella predisposizione, a partire dagli anni Novanta, di codici di comportamento e linee guida dell'agire amministrativo – anche di tipo linguistico – di supporto alle valutazioni e alle conseguenti determinazioni dei funzionari. Si vedano in particolare quelle concernenti il linguaggio amministrativo realizzate recentemente dal Comune di Pisa riportate nell'Appendice III.

Espressione della tensione tra sistema amministrativo autoreferenziale e sistema amministrativo allargato, il conflitto di ruolo vissuto dal funzionario pubblico, contemporaneamente al servizio dello Stato e al servizio del cittadino, è annunciato dagli intervistati nei termini di conflitto tra esigenze interne di legittimità dell'operato e esigenze di democratizzazione dell'azione amministrativa. Anche nella progettazione della comunicazione le due funzioni spesso entrano in conflitto tra di loro. A proposito del processo comunicativo che dall'emanazione di un'ordinanza muove verso la comunicazione della decisione alla cittadinanza, qualcuno chiarisce come siano presenti obiettivi comunicativi diversi da soddisfare.

«Credo anche che, come dire, abbiamo due obiettivi diversi [con l'ordinanza e il comunicato stampa]. Allora, per fare un esempio, l'ordinanza della chiusura della strada è uno strumento che serve, prima di tutto ai vigili, per organizzarsi, ai vari uffici, è uno strumento di lavoro. Invece, il ruolo loro, ma a volte anche mio..., il ruolo di

altri soggetti, che poi era una volta quello dei politici quando dovevano, per dire, comunicare, rappresentare il loro operato, ecc., ecc., sono ruoli che tendono, sempre di più a rendere il cittadino conoscitore, fruitore e parte, perché ora c'è questo mito della partecipazione, per cui no, si fanno quelle assemblee, va lì, l'assessore chiacchiera, e allora ok, il cittadino ha partecipato, lasciamo stare.... Tutte queste sono forme, appunto, indirizzate, devono avere, per forza e hanno un linguaggio molto più snello, più semplice, più colloquiale perché, ripeto, rispondono ad un altro tipo di obiettivo» (CP, fg 2).

L'ordinanza sull'autorizzazione al transito nella Zona a traffico limitato – riportata in Appendice I – è rivolta sia all'interno che all'esterno, anzi prima agli agenti della Polizia municipale e all'azienda per la mobilità Pisamo per predisporre la segnaletica, e poi al cittadino, il quale verrà a conoscenza dell'autorizzazione mediante altri strumenti comunicativi, tra cui appunto la segnaletica. Le funzioni a cui l'atto deve assolvere all'interno degli uffici sembrano preoccupare maggiormente gli autori rispetto a quelle esterne: le esigenze della comunicazione esterna possono essere infatti soddisfatte più opportunamente da altre tipologie testuali.

«Sì... serve anche al cittadino, ma insomma, serve innanzitutto a noi..., a dare tutta una serie di disposizioni alla polizia municipale che non faccia le multe quando vede passare una macchina elettrica o alla Pisamo perché predisponga la segnaletica per consentire la circolazione, il rifornimento, ecc. Quindi, ecco che si ritorna, come dire, all'uso dello strumento ordinanza in questo caso che, siamo d'accordo che il linguaggio più è semplice e comprensibile da tutti meglio è, però è innanzitutto uno strumento di lavoro, perché poi il cittadino cosa fa con la sua macchinina, vede la segnaletica orizzontale e verticale e capisce che può passare, che si può fermare, ecc., oppure trova dei depliant, il comunicato stampa sulla mobilità che specificano tutta una serie di attività...» (CP, fg 10).

A questo punto qualcuno interviene rintracciando una distinzione non solo tra destinatario interno ed esterno ma anche tra livello teorico e tecnico dell'atto amministrativo e livello concreto della comunicazione di servizio.

«Quindi mi sembra, [si rivolge alla collega 2], che ci sono vari livelli, no? Quello dell'ordinanza è un livello teorico che deve essere supportato da degli strumenti di maggior comprensione ed interpretazione ad uso del cittadino, come il comunicato stampa, che è poi la sua realizzazione concreta; può essere quasi come il pensare una legenda di accompagnamento ad un'ordinanza che comunque ha una natura tecnica, probabilmente rivolta ai tecnici. Poi oggi come oggi si pensa che questo documento vada in mano anche al cittadino ma non so quanto, cioè si dovrebbe pensare questo documento anche come un'opportunità informativa. Per me, che me ne intendo anche poco, mi torna un po' strano che si debba adattare alla comprensione così diretta del cittadino; forse ci devono essere, questo che è il documento teorico dei tecnici di competenza e ci devono essere altri passaggi, altri processi di digeribilità per chi lo va a leggere come cittadino nella sua fase ultima» (CP, fg 6).

La compresenza dei diversi ruoli dell'operatore pubblico emerge chiaramente nel momento in cui si invitano i partecipanti al focus e i soggetti intervistati singolarmente a leggere testi prodotti da altre amministrazioni. Il distacco e il minor coinvolgimento intellettuale e emotivo dal prodotto testuale sollecita infatti il processo di valutazione critica da parte del soggetto che nei confronti di testi prodotti dallo stesso ente tende in genere ad assumere invece un atteggiamento difensivo e giustificatorio. È ciò che avviene anche quando qualcuno racconta di essersi imbattuto, in qualità di utente di altri uffici, in casi di incomprensione particolarmente irritanti e dispendiosi in termini di tempo.

«Comunque, se posso spezzare una lancia a favore del Comune, io penso che noi, tutto sommato, siamo un po' meglio dello Stato, ecco... la mia esperienza: quest'anno ho perso due giorni di ferie perché dovevo fare la ricongiunzione per la pensione e quindi pagare una stupidaggine proprio, proprio per pochi euro dovevo fare una trafila...; allora io c'ho messo già tanto per capire dove dovevo andare perché la lettera che mi era arrivata era: Inps sulla sinistra e poi un po' più in basso ex Inpdap, per cui io sono andata all'Inps, all'Inps mi hanno detto no, quindi già avere l'incertezza sull'ente, poi invece rivai all'Inps, perché poi era l'Inps che scriveva la lettera, è durata a lungo questa cosa. Problemi anche alla banca, l'impiegato della banca mi ha detto "signora, io non so come si fa a pagare sta cosa", ecco, per dirmelo lui, lui ne aveva viste un po', "non so cosa scrivere", perché era un prestampato, ci andava messo... allora ho dovuto riandare all'Inps, non ricordo più se Inps o se Inpdap, e gli ho detto "senta, me lo compila lei?". Io sono laureata, eh, per dire, sono arrivata lì, probabilmente mi ce ne vuole un'altra di laurea» (CP, fg 2).

Possiamo immaginare come le medesime osservazioni e valutazioni siano diffuse anche tra gli stessi utenti dei servizi comunali. Tuttavia, la consapevolezza della gravità delle disfunzioni comunicative affiora in particolare se si invita il soggetto ad abbandonare il ruolo di autore dei testi amministrativi per assumere quello di destinatario; a mettere in atto un processo di immedesimazione che, come è messo bene in luce in questa testimonianza, richiede inevitabilmente un decentramento rispetto a se stessi, e rispetto ad acquisizioni, saperi e competenze consolidate, abitudini scritte convenzionalmente accettate che ostacolano lo sviluppo di competenze socio-comunicative e socio-linguistiche.

«Io vengo dall'educativo. Fino a poco tempo fa ho lavorato nell'asilo nido e con progetti rivolti alla genitorialità nascente... Mi sono sempre posta il problema di come parlare con i genitori di questioni educative quindi, come, cioè, dialogare con loro in modo che le parole arrivassero in modo più semplice, fluide, comprensibili, ma anche efficaci. Spesso quando scrivevo un avviso, o un programma oppure un articolo, facevo prove su prove per cercare di trasformare una parola in un senso più comprensibile, più condiviso, ecco, direi..., e le discussioni con le mie colleghe non mancavano, perché? perché sembrava quasi impossibile. A volte era più facile, altre volte più difficile, ma comunque il mio motto rimaneva "spogliamoci del camice bianco" dell'esperta professionista [...]. Quindi, credo che una strada ci possa essere an-

che per l'amministrativo. Sono meno esperta in questo campo, ma credo che potrebbero essere utili delle esercitazioni in modo che anche i nostri schemi mentali, così abituati a modelli consolidati e dati per certi, possano rendersi più creativi e flessibili, che ci possa essere un ventaglio più ricco di soluzioni» (CP, int. 1).

4.3. “Prigionieri dell’abitudine”

«Se abbiamo un incidente stradale, per dire, prendo a verbale le dichiarazioni..., se lui mi dice “semaforo” io scrivo “impianto semaforico”, se dice “incrocio” io scrivo “intersezione”, perché purtroppo si fa così, perché io ho sempre visto fare così, fanno tutti così, mi hanno insegnato a fare così..., se vado in tribunale poi, dal giudice di pace, il linguaggio che viene parlato è quello. E magari se mi dice “ho suonato il clacson” io scrivo “ho azionato l’avvisatore acustico” [risata] e se ci scrivo invece “mettevo la freccia, suonavo il clacson” mi sconvolgo io stessa e sconvolgo i miei colleghi e figurati il giudice di pace se non scrivessi così... Purtroppo è così, è difficile poi anche fare diversamente, perché il metodo è quello, perché la metodologia è quella... purtroppo è così, è una sedimentazione ormai» (CP, fg 8).

Nelle varie occasioni di confronto con gli autori dei testi amministrativi, invitati a riflettere sui motivi che li conducono a preferire certe espressioni linguistiche piuttosto che altre, costruzioni elaborate della frase piuttosto che frasi semplici (es. “provvedere alla presentazione della documentazione surrichiamata” invece di “presentare i documenti”), proposizioni implicite anziché esplicite (es. forma passiva versus forma attiva) e, in generale, uno stile inutilmente burocratico anche in una semplice comunicazione al cittadino (si vedano a tal proposito gli avvisi al pubblico della Compagnia Pisana Trasporti riportati nell’Appendice I), i soggetti confessano unanimemente di sentirsi *«prigionieri dell’abitudine»* (CP, fg 10). In termini sociologici, riprendendo ancora l’analisi condotta da Merton sul ritualismo burocratico, diremmo prigionieri di quella “incapacità” ad adattarsi a condizioni mutevoli riconducibile fondamentalmente all’addestramento e alla specializzazione professionali richiesti per il buon funzionamento della “macchina” burocratica e alla totale e cieca condivisione da parte dei funzionari degli scopi organizzativi formalmente definiti.

L’organizzazione mette infatti a disposizione dei suoi membri *norme* generali e astratte, e eventualmente interpretazioni più concrete e funzionali di queste (tramite circolari e regolamenti interni), nonché *pratiche*, che nelle diverse situazioni sono emerse come le più valide e adatte, e *procedure* standardizzate, formali e impersonali, atte ad evitare un trattamento differenziato degli utenti, abusi e privilegi, e dunque una rischiosa esposizione personale⁹⁶.

Grazie ai processi di socializzazione lavorativa e all’apprendimento organizzativo, tali modelli vengono assimilati, interiorizzati, dati per scontati, tanto da consolidarsi nella prassi

⁹⁶ Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, cit., p. 226.

quotidiana degli uffici e da ostacolare e vanificare gli effetti positivi di interventi formativi tesi invece ad estirpare certe abitudini; che affondano le loro radici peraltro, come si è già precisato, in una certa formazione scolastica ed educazione linguistica – per certi versi anche accademica.

Sotto mutate condizioni, tuttavia, si pongono problemi inediti che richiedono di essere interpretati, definiti e gestiti mediante strumenti, tecniche e risorse differenti da quelle a disposizione e che esigono una certa flessibilità nell'applicazione delle norme affinché possano essere realmente risolti.

Uno dei principali limiti all'attivazione di qualsivoglia percorso operativo innovativo si rinviene pertanto nell'adesione assoluta alle norme e nel conformismo incondizionato alla disciplina, concepite non più nel loro valore strumentale ma finalizzate a se stesse (cd. "trasposizione delle mete"), in quanto ormai incapaci di rispondere a un modello di "razionalità rispetto allo scopo" e di contribuire concretamente al raggiungimento dei fini organizzativi. Le funzioni originariamente riconosciute manifestano le loro conseguenze oggettive disfunzionali e ostacolano modelli di comportamento alternativi maggiormente funzionali all'adeguamento del sistema alle condizioni e alle richieste derivanti dall'ambiente esterno.

Abbiamo già visto come nella descrizione offerta da Merton, il funzionario burocrate, legato alla "lettera" alla norma e alla disciplina, meticoloso e pedante, imparziale e prudente, concentrato nell'esercizio del suo ruolo simbolico, perda di vista il ruolo effettivo di servizio pubblico. Anche l'uso del linguaggio della tradizione, da funzionale al raggiungimento di certi fini qual era, si rivela invece disfunzionale: o meglio la sua funzione simbolica arriva a sovrastare quella comunicativa. Piuttosto che un mezzo di comunicazione e uno strumento per entrare in relazione con l'altro, il linguaggio si esaurisce in un "monologo", in una delle tante norme, pratiche e procedure formali; purtuttavia essenziali alla stabilità e alla legittimazione del sistema.

All'abitudine si accompagna inoltre la pigrizia nell'adattare i casi previsti ai casi concreti. La disposizione abituale appare sempre quella meno faticosa e meno rischiosa da seguire; sulle *routines* rassicuranti – come insegna Hume nelle *Ricerche sull'intelletto umano e sui principi della morale* – poggia l'ordine della quotidianità e il *continuum* tra passato, presente e futuro. Seguire le tracce dell'abitudine significa muoversi secondo un orientamento efficace in quanto validato dalla pratica, dalla tradizione, dalla certezza che alcuni atti acquisiscono appunto in virtù della loro reiterazione nel tempo. Perché abbandonare la "spontaneità vincolata" dell'agire, che non richiede impegnativi meccanismi di attenzione, per la sempre problematica e rischiosa sperimentazione del nuovo, la certezza per l'incertezza? E così,

spesso, l'appello alla consuetudine e alla legge diventa un efficace paravento da utilizzare per non assumersi la responsabilità e l'impegno di una comunicazione efficace trasparente. Le testimonianze raccolte intorno ai meccanismi inibitori che intervengono nella scelta di determinati costrutti linguistici mettono in rilievo come l'abitudine sia in connessione sia con la «pigrizia», sia con l'assenza di una sicura padronanza delle tecniche di scrittura professionale che induce a rifugiarsi in schemi tradizionali e frasi fatte, sia con la sua funzione di «scudo protettivo» – su questo aspetto ci soffermeremo più approfonditamente nel prossimo paragrafo).

«[NC: in risposta a chi sostiene che il burocrate affonda le sue radici nel linguaggio giuridico] *È anche pigrizia di chi scrive, è che noi si fa tanti copia e incolla... Per dire, pigrizia di uno sforzo mentale di come per esempio poter impostare una lettera. Sicuramente sono anche delle frasi ridondanti, ma ormai sono nel computer e quello è ormai il nostro vocabolario. Si tengono un po' per pigrizia, si risparmia tempo e fatica, un po' perché ci assicurano, ci rassicurano... dal fatto di non sbagliare*» (CP, fg 6).

«[...] *complicato è raccogliere quel popolo, unico ed omertoso, che va ancora coscientemente fiero del proprio lessico istituzionale spesso, ideale paravento di scarse capacità intellettive. [...] Nel processo comunicativo istituzionale spesso s'ignorano, nonostante le norme, alcuni piccoli accorgimenti necessari, se non indispensabili, alla comprensione del testo. Il grande escluso dal messaggio istituzionale è, purtroppo ancora il destinatario e raramente il testo si articola tenendo conto delle comuni regole di comprensione, mai seguendo le sue esigenze [...] l'autore deve accorgersi che questo individuo esiste, che vive sulla terra, che forse anche gli assomiglia [...]. Il destinatario non è un alieno ma, proposto come l'inquilino della porta accanto, diviene elemento non invasivo che, attraverso le sue incomprensioni, guida verso i contenuti*» (CP, res. 2).

«*Allontanarsi da un testo semplice è spesso uno scudo protettivo ed il termine desueto ma rodato, un modo scorretto ma efficace per nascondere le tante, troppe imperfezioni Istituzionali*» (CP, res. 2).

In quest'ultimo resoconto formativo⁹⁷ ritroviamo una descrizione particolareggiata delle dinamiche psicologiche che entrano in gioco nella complessa fenomenologia dell'abitudine. La consapevolezza del potere dell'abitudine sulle proprie azioni emerge generalmente nel momento in cui nella linearità delle procedure operative e intellettive si insinua il dubbio. Nel caso riportato, è un intervento formativo che invita il soggetto all'auto-riflessione critica

⁹⁷ Nell'Appendice II abbiamo riportato gli stralci più importanti di tale resoconto nella griglia utilizzata per l'analisi dei documenti.

e che lo induce a scoprire di essere «vittima» dell'abitudine, «formattato» dall'ambiente lavorativo che, come l'autore dice altrove, lo «coccola» e allo stesso tempo lo «umilia»⁹⁸.

«Spesso vivere in un problema non ci consente di percepirne la natura, la gravità, o addirittura l'esistenza [...]. Per me, con l'inizio del percorso didattico del master, un risveglio brusco ma benvenuto, seguito da un breve stato confusionale (un po' disarmante capire di essere parte del problema comunicazione pubblica, ma poi, subito, la certezza: la comprensione di testi amministrativi è un reale problema [...]. Quando l'autore scopre il problema avvia un processo di autocritica e si scopre colpevole del reato ascritto ma assolto per le attenuanti generiche. Nel processo comunicativo pubblico è addirittura vittima, calpestato com'è da quel linguaggio burocratico che non gli appartiene. Quel modo di esprimersi è frutto dell'ambiente lavorativo, è diretta conseguenza dei locali che lo ospitano, dei muri logori ed impregnati di quei termini distorti che deturpano il suo lessico insultando persino la sua intelligenza. Il dipendente pubblico deve sentirsi formattato dall'ambiente, usato per esprimere le parole di altri, sentirsi cancellato ogni volta che siede alla propria scrivania [...].

Non siamo noi quelli che scriviamo! Noi no, non usiamo quelle parole strane che non ci appartengono. Non le abbiamo vissute a scuola, non le parliamo, facciamo anzi addirittura fatica a comprenderle. Chi scrive è solo la parte di noi, nata il primo giorno nel pubblico impiego, costruita da linguaggi appresi per osmosi, istituzionali, retorici, solo eredità di un passato morto. Ma riesumato e da assimilare forzatamente. Solo lui, questo nostro alter ego, affetto da bulimia, s'ingolosisce del testo, lo farcisce di sigle, abbreviazioni, refusi semantici ormai dimenticati. Con questa alimentazione forzata stravolge il testo con un accanimento terapeutico inaudito e inutile, rendendolo incomprensibile per quella vita quotidiana che deve invece raggiungere. Lui è lo stupido ma purtroppo scrive con le mie mani!» (CP, res. 2).

È come se certe parole, rivela qualcun altro, «ci fossero attaccate, incollate addosso, è per questo che è difficile farne a meno, sono come un vestito..., ecco come la divisa che si indossa ad andare a lavoro tutte le mattine, anche noi abbiamo una divisa...» (CP, int. 5).

Le testimonianze riportate indicano chiaramente come gran parte delle resistenze all'innovazione linguistica siano addebitabili all'*habitus* burocratico, alla disposizione «strutturata e strutturante» prodotta dalla divisione del lavoro e dalla specializzazione delle funzioni e incorporata dai membri dell'organizzazione, costretti in parte a rinunciare alla loro singolare personalità in nome di un'azione organizzata impersonale e anonima, al proprio agire individuale per effetto del potere condizionante e coercitivo della struttura sociale.

In termini sociologici classici, il comportamento linguistico burocratico sarebbe pertanto riconducibile al prevalere nelle relazioni sociali dell'agire razionale secondo le norme e la tradizione sulle altre forme dell'agire umano, quale l'agire razionale secondo il valore, e della razionalità formale e istituzionalizzata su quella sostantiva.

⁹⁸ «Insidiato nelle proprie certezze [il dipendente pubblico] può essere indebolito accettando l'estrazione da quel paradiso istituzionale che lo coccola ma anche lo umilia e lo rende ridicolo» (CP, res. 2).

È questo il meccanismo che si scopre alla base di molte scelte linguistiche. Riguardo per esempio all'inversione nel provvedimento amministrativo della parte dispositiva con le motivazioni, inversione che consente di offrire subito al destinatario le informazioni che gli occorrono, molti osservano che l'inversione non sia stata praticata, nonostante i suggerimenti delle direttive sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi e nonostante sia evidente la maggiore riuscita dell'atto comunicativo, per una serie di ragioni riconducibili, diremmo con Max Weber, ad un «agire determinato tradizionalmente», oltre che normativamente, fondato sulle credenze e le disposizioni abituali acquisite e consolidate. L'abitudine è indicata come il più potente freno al cambiamento: il quale sconvolge e destabilizza, preoccupa e genera sospetti e timori di non saperlo poi gestire.

«Io faccio questo ragionamento qui, nel momento in cui io mi metto a scrivere qualcosa, ho uno schema mentale di stesura, che è: perché, cosa, come, no? Questo schema mi ha sempre aiutato a scrivere, la premessa, poi il perché, poi la decisione e infatti è “premessato che” e poi cosa e come no? È sempre stato così, ora se devo capovolgere le cose, non mi trovo più, devo capire cosa succede, quali sono le conseguenze di questo che apparentemente è un semplice spostamento, alcune informazioni prima e altre dopo... faccio un servizio al cittadino, bene, ma non ho la sicurezza che è giusto quello che sto facendo, non è questo che gli altri si aspettano, e la cosa mi mette ansia...» (CP, fg 6).

A questo punto qualcuno tra i più convinti dell'importanza dell'adozione di un linguaggio maggiormente orientato alle possibilità di comprensione del destinatario segnala, con un po' di ironia e un po' di astuzia, che, considerato il potere che il gruppo riconosce al linguaggio sui corsi d'azione, si potrebbe paradossalmente trasformare l'abitudine da freno a strumento di cambiamento. Per abitudine infatti possono reiterarsi anche le buone pratiche. Sarebbe sufficiente che pochi iniziassero a scrivere “fuori dagli schemi” rigidi e prefissati del linguaggio – e del pensiero: *«basta che lo faccia uno, che uno faccia un modello, tutti gli altri poi fanno copia e incolla ed è fatta [risata]»* (CP, fg 2).

In realtà anche le buone pratiche non possono essere semplicemente replicate: ogni situazione comunicativa richiede un comportamento comunicativo e linguistico specifico e appropriato. Un conto è per esempio lavorare su una modulistica che potrà rimanere invariata per un certo arco temporale – ossia fino a quando non intervengono variazioni normative o organizzative da comunicare nel modo più adeguato possibile –; altro è un testo che deve assolvere a funzioni precise in determinati contesti e che richiede tutta la concentrazione e il tempo d'ufficio opportuno per essere pensato e progettato nella maniera più efficace possibile. Anche i tempi frenetici e concitati del lavoro e l'assenza di un'adeguata concentrazione

ne, a detta di alcuni, sembrano incoraggiare il ricorso al più immediato “copia e incolla”. Ma, come avvertono altri colleghi, si tratta ancora una volta di “alibi” e tentativi di giustificazione che si rivelano infondati.

«Il copia e incolla non è qualcosa che non deve essere fatto, è qualcosa che va usato intelligentemente..., secondo me, in molti uffici si fa il copia e incolla, non tanto il copia, e già lì..., perché bisogna saper copiare, ma l'incolla è il problema, cioè quando lo vai a mettere in un altro testo, in un altro contesto, devi vedere se quello che hai copiato è aderente: è qui che io critico il copia e incolla, perché spesso viene preso, copiato e messo lì, non ha senso in molti casi; nel senso, fai prima a riscriverlo, perché magari non devi scrivere dieci righe ma ne devi scrivere soltanto tre, senza andare a recuperare il documento, prendi, copia e incolla e senza aggiungere nel nuovo documento informazioni inutili e invece dimenticare di inserirne altre più rilevanti.

[...]

Il copia e incolla fa risparmiare tempo per prodotti “di serie”, mentre per oggetti suscettibili di rapida evoluzione o di per sé variabili, non è detto che sia così... e poi il copia e incolla è utile se costituisce un'operazione non solo materiale, ma anche di elaborazione, e quindi non solo “copia e incolla” ma anche “comprendi e collega”: se, cioè, l'operatore comprende il senso e l'obiettivo del lavoro, altrimenti diventa perdita di tempo per chi deve verificare la coerenza logica e la congruità dei contenuti “incollati” rispetto al resto[...]

Ma il tempo non è che non c'è, ci deve essere, è un tempo di lavoro..., non è che siamo pagati a pezzo che facciamo, eh, perché forse questo ci si scorda, questa... come posso dirti, ansia spasmodica per il tempo, “non ho tempo e non ho tempo”. Allora, se il tuo responsabile ti stressa per il tempo, va bene, è un altro discorso, è un problema, a questo punto non dipende da te, cioè dovrebbero essere i responsabili che, come al solito, dovrebbero dire “abbozza questo testo e poi lo vediamo insieme”. Però invece non se lo dovrebbe porre il problema del tempo l'operatore, perché l'operatore è pagato comunque x al mese, indipendentemente da quello che fa..., purtroppo, ma è così. Quindi non dovrebbe essere un problema del singolo operatore, è solo una scusa questo dire che si perde troppo tempo a specificare, riformulare frasi, curare l'aspetto comunicativo vero e proprio insomma. Se poi invece l'ufficio è un ufficio che ha, effettivamente, un problema di tempo, nel senso si fanno le cose in serie, non c'è tempo per cambiare la catena di produzione, questo allora è un altro discorso» (CP, int. 7).

L'abitudine, confessano altri soggetti nelle occasioni di confronto individuali, si accompagna spesso all'assenza di una sicura padronanza comunicativa: la quale invece consentirebbe di essere creativi, dinamici e flessibili e di costruire testi personalizzati e non impersonali. Ed è sullo sviluppo di queste competenze che è necessario investire e insistere se si vogliono ottenere migliori risultati in termini di *performance* comunicative.

«Scrivere, negli uffici della pubblica amministrazione, è una pratica quotidiana, ma il mondo della burocrazia non ha ancora sufficiente consapevolezza delle complesse abilità che entrano in gioco anche solo per scrivere una e-mail. Così, di fronte a una lettera da preparare o a una bozza di provvedimento che gli organi di governo dovranno poi adottare, il dipendente di solito prende spunto da un modello precedente, memorizzato nel computer o conservato nel fascicolo, spesso senza porre attenzione nell'adattarlo al caso specifico» (CP, res. 6).

4.4. “Tutèlati e tutela il tuo ente”

Questo “l’avvertimento” che scopriamo sulla scrivania di uno dei dirigenti intervistati; proveniente, si badi bene, dalla “Guida agli Enti locali” de «Il Sole24ore». Particolarmente significativo e preoccupante l’accento in “Tutèlati”. Cosa succede? Da cosa devono tutelarsi amministrazione, dirigenti, responsabili e l’intero personale del Comune?

L’interrogativo, sollecitato già durante il focus group e dalla lettura di alcuni resoconti formativi, induce ad approfondire questo aspetto in connessione con l’oggetto di studio – in particolare durante le interviste successive. Si tratta di una variabile non certamente inaspettata ma che dal semplice confronto con la teoria non eravamo riusciti a comprendere nel modo più adeguato e approfondito. I cambiamenti in atto negli ultimi anni nella pubblica amministrazione “allargata”, sebbene procedano nel senso dell’avanzamento del percorso di democratizzazione dell’agire amministrativo, comportano una maggiore esposizione degli operatori sul versante della responsabilità civile, amministrativa, disciplinare e penale.

Tra i soggetti intervistati alcuni – in particolare i più giovani⁹⁹ e coloro che per esperienza professionale hanno già avuto modo di riflettere più approfonditamente sul tema nelle occa-

⁹⁹ L’età è una variabile determinante nell’assunzione di determinati atteggiamenti nei confronti del linguaggio. È stato dimostrato anche da altre ricerche sociologiche condotte sulla pubblica amministrazione come la differenza tra nuove e generazioni di impiegati pubblici incida decisamente sulla propensione al cambiamento. I giovani manifesterebbero infatti maggiori livelli di dinamismo organizzativo, flessibilità operativa, interesse per la formazione continua, inclinazione al lavoro di squadra, attenzione ai risultati e alla valutazione di merito che dovrebbe essere a loro parere alla base di vantaggi materiali, morali e riconoscimenti professionali. La resistenza dei più anziani nei confronti della formazione e, in generale, del cambiamento è generata invece dal sospetto che “il nuovo” possa mettere a repentaglio una carriera ancora concepita come fondata sugli anni di servizio e mettere in crisi un saper fare definito e acquisito nella più lunga esperienza sul campo. Si vedano per es. le ricerche condotte nell’ambito del Prin 2006 su “Risorse, interessi, strategie: il ruolo dell’attore individuale nei processi di policy-making”, dal Miur con l’Università di Firenze (F. Alevich), Milano (I. Regalia), Napoli (F.P. Cerase) e Cagliari (G. Bottazzi). Nelle ricerche condotte per esempio da F.P. Cerase, emerge come «se determinati attori non intravedono nelle innovazioni previste maggiori opportunità per il soddisfacimento dei propri interessi, essi punteranno piuttosto ad aggirarle, chiamando in causa o invocando il più possibile l’influenza di variabili di macrocontesto in grado di limitarne la portata innovativa». Tra i potenziali oppositori dei processi di innovazione si riscontra una maggiore presenza di anziani. Cfr. F.P. Cerase (a cura di), *Innovazione e pubblica amministrazione. Attori e istituzioni nei processi di policy making*, Mondadori, Milano-Torino, 2010, p. 36.

I giovani hanno inoltre avuto modo di familiarizzare con i cambiamenti stessi nell’organizzazione del lavoro che pongono fine alla concezione della carriera basata sul criterio della temporalità e della standardizzazione, sulle *routines* “protettive” e sui ruoli immutabili. Limitatamente al nostro caso di studio molti per esempio sostengono che il problema del linguaggio burocratico tra qualche anno sarà notevolmente ridotto grazie al “ricambio generazionale”: «è una questione fisiologica secondo me, vedo che i più giovani [negli uffici del proprio ente] quando parlano sono..., come dire..., più al passo con i tempi e più creativi, è normale questo..., dipende anche dall’uso delle tecnologie e dall’istruzione che ricevono oggi, a noi insegnavano una lingua, una grammatica... più rigidamente vincolata, loro sono incentivati dall’istruzione che hanno ricevuto ad essere più flessibili e innovativi, sono più liberi dagli schemi...» (CP, int. 9). Ci sentiamo di condividere solo in parte questa osservazione: spesso le maggiori resistenze si riscontrano soprattutto in neo-assunti appena usciti dai cicli formativi (soprattutto afferenti alle discipline giuridiche) che non hanno ancora avuto modo di misurare conoscenze e competenze direttamente sul campo; è sul campo, in particolare a contatto con l’esterno e con i cittadini, che si acquisisce invece quella flessibilità comunicativa e relazionale su cui dovrebbe poggiare il servizio pubblico.

sioni formative e nei lavori di gruppo –, oltre a concordare sul fatto che il comportamento linguistico burocratico sia espressione di una pubblica amministrazione ancora autoreferenziale e di “cattive abitudini linguistiche” radicate e sedimentate all’interno degli uffici, segnalano come le motivazioni che determinano la persistenza di certi usi linguistici abbiano in realtà radici psicologiche e razionali ancora più profonde: dalla tutela personale e dell’ente alla difesa di vantaggi, privilegi e poteri.

«Posso partire più che dal ramo proprio dalla radice? Ora, non vorrei, come dire, arrivare già a conclusione, però io le conclusioni le ho già tratte negli anni di lavoro nell’ambito della pubblica amministrazione, nel senso che la mia conclusione è questa, che il “burocratese”, nell’accezione negativa che si diceva prima è duro a morire per due ragioni: se siamo in buona fede perché è una forma di autodifesa e di tutela anche rispetto a controlli esterni, interni, ecc. ecc.; in caso di malafede è una forma di potere, per cui, citando Moretti, chi pensa male, parla male. E partendo da questi contenuti, che ho detto prima, poi è chiaro che il “burocratese” è, come dire, una logica conseguenza. Con ciò io mi rendo conto che è anche giusto, come dire, aggredire l’aspetto verbale, l’aspetto della parola, sicuramente è un aspetto su cui bisogna lavorare ma il fondamentale di questo intervento non è tanto sulle parole, che poi a volte ho visto certe leggi cosiddette semplificate..., sono terrificanti dal punto di vista del significato, ma anche il concetto di semplificazione a volte è sciattoneria, non è semplificazione. Quindi andrei un po’ più a monte» (CP, fg 2).

Seguendo l’invito che durante la discussione la collega rivolge al gruppo, i partecipanti si interrogano sulle cause più profonde e recondite dell’“antilingua” e si dimostrano inclini a concordare sul fatto che essa consentirebbe una serie di meccanismi di difesa rispetto a controlli interni ed esterni e una sorta di legittimazione della propria identità professionale e sociale.

Sebbene il moderno sistema di controllo sia atto a verificare la regolarità formale e sostanziale dei procedimenti decisionali, l’aderenza degli atti alla legge e la conformità dell’azione amministrativa ai principi di efficacia, efficienza ed economicità e, dunque, nonostante sia oggi maggiormente orientato alla valutazione dell’azione amministrativa in termini sostanziali di *performance* e non più soltanto formali, sembra essere assegnata ancora una prioritaria attenzione alla regolarità formale del procedimento amministrativo. Controlli interni (controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione del personale da parte dei dirigenti e controllo e valutazione strategica) ed esterni (da parte di ministeri e Corte dei conti), come dichiarano più volte anche i soggetti intervistati, sono improntati a un eccessivo formalismo che vanifica l’efficacia stessa dei controlli¹⁰⁰.

¹⁰⁰ R. Ruffini, *L’evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2010.

Pertanto un linguaggio amministrativo più fedele possibile a quello giuridico e a quello della tradizione assicura a chi scrive una maggiore legittimità del suo scritto e del suo operato. Il linguaggio burocratico sembrerebbe poter prevenire ed evitare rischiose assunzioni di responsabilità personale: i suoi livelli di astrattezza, impersonalità e implicitezza rassicurano chi scrive rispetto a scelte linguistiche, seppure ritenute più appropriate alla situazione comunicativa, troppo personali, arbitrarie e “irragionevoli” che soggetti ed enti valutatori, esterni e interni, potrebbero non apprezzare. La responsabilità impersonale dell’impiegato pubblico sembra in sintesi esimerlo dall’assunzione di un senso di responsabilità personale nei confronti del cittadino, che qualcuno definisce invece il suo vero «datore di lavoro».

«Si dovrebbe diffondere quella mentalità che io definirei rivoluzionaria oggi non diffusa, se quelli che fanno i documenti, nei comuni, nelle province, nelle regioni, nello Stato, e in tutto l’ambaradan, sapessero chi è il loro datore di lavoro, se loro pensassero che il loro datore di lavoro è il popolo che paga le tasse e gli dà lo stipendio, questa sarebbe una rivoluzione... Se non si sa per chi si lavora diventa difficile lavorare bene. Della qualità della comunicazione te ne occupi se pensi che è il popolo il tuo datore di lavoro. A tutti i dipendenti pubblici quindi andrebbe fatto dire 10 volte al giorno chi è il tuo datore di lavoro..., chi è che li mantiene?» (CP, int. 4).

Accade dunque ancora, come aveva già messo in risalto Antonio Gramsci, che invece di scrivere prestando attenzione al cittadino e alle sue competenze comunicative, molti dei funzionari quando costruiscono un testo sono innanzitutto interessati ad ottenere quel parere positivo con cui la dirigenza, oggi chiamata a valutare le prestazioni dei suoi collaboratori/sottoposti, approva e dichiara terminato il lavoro effettuato. Perché questo sia possibile è bene non osare allontanarsi troppo dai termini della legge e dagli usi e dalle abitudini linguistiche già validate dalla tradizione: formule alternative sarebbero infatti considerate eccessivamente discrezionali e comunque guardate con sospetto.

«I termini della legge per l’ordinanza non sono una difficoltà, sono un aiuto, cioè io quando posso copiare gli articoli di legge più estesamente possibile io sono contenta ma, non perché voglio impedire al cittadino di conoscere le cose ma perché... deve rimanere innanzitutto il più possibile aderente alla legge... » (CP, fg. 2).

«Il dipendente pubblico è ancora una vittima. Solo inconsapevole contenitore di un processo di distillazione legislativa calato verso i più remoti terminali pubblici, non può certo esimersi dall’usare i termini burotecnici, i soli che gli sono offerti e permessi all’interno [...]. In questa cornice [quella istituzionale] il dipendente pubblico può muoversi spesso con scarsa autonomia trovandosi a trascrivere dei contenuti normativi o inchiodato su schemi costruttivi considerati irrinunciabili all’interno» (CP, res. 2).

Riguardo all'intervento di meccanismi gerarchici sulla riduzione delle possibilità operative dei singoli, qualcuno nota che effettivamente ci sono ancora dirigenti *«abituati a intendere col termine “dirigere” il termine “comandare”; dirigere, invece, vuol dire più guidare. Il punto è quello, molte volte l'idea è quella, dirigere è comandare»* (CP, int. 8). Questi atteggiamenti autoritativi darebbero com'è ovvio tuttora vita a meccanismi inibitori di natura gerarchica che “paralizzerebbero” spinte all'innovazione linguistica provenienti “dal basso”. Contrariamente, chi occupa posizioni dirigenziali segnala che in vero accade molto raramente di trovare collaborazione nell'intraprendere un cambiamento anche di natura linguistica nei propri collaboratori. Secondo questi ultimi sarebbe innanzitutto la mancata assunzione di responsabilità degli operatori, i quali *«potrebbero [invece] essere più propositivi e avanzare per esempio, qualche volta, mai sia..., proposte di miglioramento»* (int. 6), a rendere difficile portare avanti un percorso di innovazione a livello organizzativo. Nel passaggio delle responsabilità rispetto ai tentativi e alle misure messe in atto ai fini della soluzione dei problemi comunicativi e dell'innovazione delle “regole del gioco” è possibile registrare quindi una sorta di *impasse* progettuale e operativa.

«[...] ma non sollecitano nemmeno, perché se a me una persona viene a dire “[Omissis], qua non si capisce”, non è che io dico “no, no, si capisce, si capisce, vai vai, via”, dico “guarda, mi sembra che sia scritto correttamente, ma appena possiamo lo riguardiamo e lo modifichiamo”, se non è il momento opportuno. Ma non sollecitano nemmeno [...] Perché c'è un'abitudine alla riproduzione, checché ne dicano tanti, il problema è vedere quante di queste persone poi messe lì riescano effettivamente a semplificare il linguaggio, perché, non demonizziamo i responsabili in assoluto, perché è vero, sicuramente c'è qualcuno che andrebbe impiccato, non c'è dubbio, però diciamo anche dal basso qualche sforzettino alle volte si potrebbe anche fare. Almeno proporre, poi vedere come va. Dici per esempio: “Guarda, è venuto in cittadino e mi ha detto “ma questo cosa non si capisce ...”, io gliel'ho spiegata però forse non sarebbe il caso di scriverla meglio?”» (CP, int. 7).

Il fatto che si rimandino alla dirigenza certe responsabilità comunicative ad alcuni appare piuttosto ancora una volta “un alibi” per evitare di assumersi certe responsabilità innanzitutto a livello individuale.

«Sarebbe da analizzare quanto “questo non lo posso fare perché non me lo dice il responsabile” sia vero e quanto sia un alibi per dire “non faccio nemmeno il primo passo, su una cosa che ritengo giusta”. Perché su tante cose non ci si pensa molto a dirle o a dirle in un certo modo, quando riguardano te o quando pensi di aver ricevuto un torto; quando invece c'è un problema dell'organizzazione allora “se non me lo dice il responsabile allora io non lo sollevo”. Non è una cosa molto coerente, perché dovresti pensare prima al servizio che a te stesso, se volessimo proprio essere lineari. È come quando si dicono degli orari che servono per il pubblico, se vuoi fare un orario che sia per il pubblico devi fare la sera dalle 18 alle 20, e vedi quante persone vengo-

no. Cosa che sta facendo la banca, dove cominciano a fare orario continuato fino alle 20» (CP, int. 7).

In riferimento per esempio alla proposta di sostituire, nel modulo a disposizione del cittadino per ricorrere al Difensore civico contro il rifiuto da parte di un ufficio comunale all'accesso agli atti, l'espressione "l'ufficio ha opposto diniego o differimento all'accesso agli atti" con "l'ufficio ha rifiutato o rinviato l'accesso agli atti", all'interno del focus group sono emerse posizioni differenti, indicative delle opinioni più generali in merito alle attività di semplificazione. Mentre qualcuno sostiene infatti che "opporre diniego" e "differimento" siano espressioni insostituibili perché utilizzate nella normativa sull'accesso e qualcun altro le considera espressioni se non da eliminare almeno da spiegare (come abbiamo fatto nella riscrittura proposta nell'Appendice I), altri invece mettono in evidenza come si tratti ancora di una scelta dettata da un "naturale e immediato" meccanismo di autotutela.

«Quindi è lì che torna il mio ragionamento della tutela, cosa fa il dipendente allo sportello? Per non infilarsi nel ginepraio della legge o del cittadino che magari si lamenta, dice: "ma qual è la differenza, che intendete dire..."», oh l'articolo di legge dice: differito o immediato. Cito pari pari e quindi ci si mette a riparo da tutto» (CP, fg 2).

Altri partecipanti confessano di essersi trovati a fare le medesime valutazioni per esempio nella trasposizione dei contenuti da un'ordinanza rivolta ai gestori delle strutture ricettive sul divieto di vendita e sull'autorizzazione alla somministrazione di bevande alcoliche in un comunicato stampa rivolto alla cittadinanza.

«[...] l'altro giorno io dovevo comunicare un'ordinanza sul divieto di vendita degli alcolici dopo una certa ora, invece nell'ordinanza c'è "divieto di vendita e autorizzazione alla somministrazione". E ci ho messo veramente tanto perché volevo non usare le parole dell'ordinanza. Ad un certo punto diceva "è autorizzata la somministrazione nelle strutture ricettive". Io dicevo "ma la gente cosa pensa, quali sono le strutture ricettive a cui si riferisce?". Poi invece mi sono difesa, ecco mi sono difesa, e ho detto "prima di avventurarmi in una distinzione, che sono alberghi, bar, colonie, quindi una lunga sfilza di cose in cui potevo dimenticare qualcosa, allora mi sono difesa e ho detto usiamo il termine dell'ordinanza, che era pensato proprio bene, perché strutture ricettive..., ma non ho fatto un buon servizio, mi sono difesa io, ecco. Però io mentre lo scrivevo pensavo, qui qualcuno poi chiamerà e dirà "sono io una struttura recettiva?"... io ho deciso di fare copia e incolla; anche perché se sbagli in una cosa del genere, che puoi creare polemiche, non solo faccio una brutta figura io ma anche l'amministrazione poi c'ha dei problemi, perché deve difendersi. Mi rendevo conto che chi aveva scritto quell'ordinanza aveva proprio pesato le parole nello sceglierle, perché traduceva una legge, traduceva una norma, traduceva un pensiero. E quindi io, in questo senso qui non trovavo, era sì burocratese ma capivo anche perché era stato scelto ecco, bisogna evitare l'impugnazione, come si è poi verificato in altre circostanze» (CP, fg 4).

Sulla scorta di quanto confessato dalla collega, alcuni intervengono ammettendo che si sarebbero comportati allo stesso modo per evitare di affrontare la difficoltà di specificare quali strutture rientrano in quelle “ricettive” di cui parla l’ordinanza e quali invece no: il bar per esempio vi rientrerebbe? E i chioschi dei pakistani a cui pare che l’ordinanza fosse più specificatamente rivolta in quanto molto frequentati di notte per i prezzi più contenuti? L’atto giuridico non può rivolgersi espressamente ai “chioschi dei pakistani” ma chi scrive il comunicato stampa si pone un diverso obiettivo comunicativo. Cosa fare? Rimanere fedeli alle espressioni utilizzate nell’ordinanza o tentare di dare informazioni più precise? Consapevoli che tentare di sciogliere l’ambiguità e di tradurre il termine astratto in una serie di termini più concreti, costruire una lista delle strutture ricettive, è un’operazione assai impegnativa e rischiosa.

«[...] la parola che hai usato [rivolgendosi alla collega] “mi sono dovuta difendere” la trovo importante, che va al di là anche di quelle motivazioni come la ricerca del potere o il rispetto della tradizione, è qualcosa di più in là... Il termine riusciva a concentrare in sé una serie di significati diversi, anche se non esplicitati e se tu li avessi dovuti esplicitare sarebbe stato un problema...» (CP, fg 10).

«Sarebbe più scontato che i gestori delle strutture ricettive sappiano di essere tali. Semmai è il cittadino che dice “ma io dove posso andare a bere?”. Però capisco anche che il giornalista nello spiegare, perché un conto è PisaInforma, quello sì avrebbe potuto spiegare tranquillamente come stavano le cose, un giornale che è pubblicato sul sito del comune invece deve usare anche dei termini che non contraddicano troppo i termini dell’ordinanza o comunque i termini giuridici, sempre perché? Perché poi all’avvocato di controparte importa anche quello» (CP, fg 2).

«L’ordinanza era perfetta dal punto di vista..., come dire, io capivo l’obiettivo, era costruita bene, l’amministrazione era tutelata perché non poteva essere attaccata, perché c’era tutta una serie di accorgimenti che spiegava bene perché si era arrivati a questa decisione, si spiegava bene quale era la decisione. Quindi, secondo me, era chiaro tutto eccetto il linguaggio, perché se avessi dovuto [precisare]..., dovevo dire “chioschini, minimarket gestiti fuori dalle regole, che vendono alcolici oltre una certa ora, non lo possono più fare”. Il succo era quello e non lo si può scrivere in un’ordinanza ma non perché è un linguaggio brutto ma perché il primo avvocato di questo pakistano vince la causa se viene scritto in questo modo, quindi va scritto come è stato scritto» (CP, fg 4).

L’ordinanza è considerata dall’intervistata efficace, sia dal punto di vista giuridico che della comunicazione tra uffici: il linguaggio utilizzato pare debba infatti rispondere innanzitutto alle esigenze interne dell’ente che deve tutelarsi da contenziosi e ricorsi sempre in agguato. I termini della legge, in quanto astratti e impliciti, esimono dall’essere precisi e contengono margini di interpretazione elevati utili eventualmente in sede di difesa.

«Ci sono troppi problemi legali. È così. E che l'Italia è piena di impiegati che usano il linguaggio che dicevi tu ma è anche piena di rompi[...] che se vedono la multa, vanno a vedere “ma non è stata notificata, ma questo, ma quello, ecc. ecc.”, non è che ragionano sul fatto che è giusto o sbagliato che ho preso la multa perché andavo a 200, ma vanno a vedere il cavillo...; e quindi, l'Italia è piena di questa roba qui, è un disastro, in cui l'amministrazione è invischiata e forse è anche promotrice di questo aspetto..., gli unici che ci guadagnano sono gli avvocati. Litigi, le robe e così via fanno ricchi gli avvocati... I dibattiti di adesso sulle cose, non c'è dibattito sulla sostanza, c'è solo la forma, molto probabilmente perché è un'esigenza della burocrazia. Il linguaggio burocratico risponde a un paese schizofrenico in cui ormai la forma ha superato la sostanza, questo è un paese formale, buongiorno e buonasera... L'America, che in questo ci precede, è un posto dove si va dall'avvocato per qualsiasi cosa.[...]»

Semplificare è difficile perché c'è qualcuno, l'imbecille di turno, che passa il tempo a spulciare e a vedere se manca qualche riferimento di legge e se manca potrà fare opposizione perché l'ordinanza non ha valore. Gente che va a 150 all'ora in paese se la cava e non paga la multa perché va dal giudice di pace e dicono che il cartello per esempio non era alla giusta distanza. È un paese di azzecagarbugli il nostro, ci sono sentenze pazzesche...» (CP, int. 4).

Appare chiaro da questo giro di battute come effettivamente il giornalista all'interno dell'ente incontri le medesime difficoltà comunicative dell'autore dell'ordinanza, attento a non allontanarsi troppo dal linguaggio delle leggi al fine di non incorrere nel rischio della perdita dell'efficacia e della precisione giuridica dell'atto. Chi scrive ordinanze interviene infatti nella discussione più volte segnalando che riscontra le medesime difficoltà quando si trova a dover interpretare i termini della legge per poterli adattare “nella fattispecie”.

I partecipanti riportano anche altri casi di “discrepanza comunicativa” tra tipologie testuali con funzioni differenti. Dal linguaggio tecnico dell'ordinanza alla comunicazione alla cittadinanza del divieto di balneazione non pochi sono gli ostacoli che chi scrive deve affrontare, le valutazioni da compiere e gli interessi in gioco da tutelare: accanto, per esempio, all'indiscusso diritto dei bagnanti di essere informati della presenza di alga tossica, l'esigenza di tutelare gli interessi economici degli operatori del settore balneare. Ancora una volta la comunicazione direttamente rivolta al cittadino deve ridurre certe frange di indeterminatezza e astrattezza nell'ordinanza invece “legittime” e piuttosto comprensibili. Il problema diventa dunque quello di comprendere, come ribadisce uno dei partecipanti al focus group, «quanto questo documento così tecnico serve che rimanga tale e quanto deve essere supportato invece da altri strumenti perché sia comprensibile, interpretabile dal cittadino? Ecco, questi sono i due livelli» (CP, fg 7).

«L'ordinanza rimane sempre tecnica e incasellata. Per esempio..., l'ordinanza del divieto di balneazione, dove c'è il verbale della Usl, quello molto tecnico, dice per esempio “non può fare il bagno nel tratto di mare che va da un punto di rilevamento ad un altro punto”. Questo cosa vuol dire? Che io dieci metri più in là posso fare il bagno? No. Però nell'ordinanza non puoi dire “puoi fare il bagno nella zona, devi dire i punti,

cioè sei obbligato. Nel comunicato, magari, uno può estendere, capito, a parole può far capire alla cittadinanza che è bene che tu il bagno..., è bene che tu non lo faccia, che in spiaggia non ci stia nemmeno; però non si può mettere nell'ordinanza» (CP, fg 6).

«È anche difficile trasformare un'ordinanza in un comunicato. Quest'estate c'era anche un'ordinanza per l'alga, in cui si diceva che era tossica per inalazione, per cui si consigliava di non “stazionare” [per usare un verbo ad hoc!], di non andare sulla spiaggia, però non potevi dire divieto di balneazione, nell'ordinanza non c'era scritto. E mi chiamavano i colleghi e dicevano “ma io il bimbo al mare ce lo porto?”, ed io dicevo “no, non ce lo portare”, e loro “però se la Usl non me lo scrive che è divieto”, però per tutta una serie di motivi... è meglio che non lo porti. Però il comunicato dell'ordinanza alla cittadinanza era di non fare il bagno, di non andare sulla spiaggia. Però poi la gente non andava a Marina, gli operatori avrebbero protestato, e poi gli operatori avrebbero fatto ricorso: “ma come ci buttate a mare la stagione balneare, ecc. ecc., e quindi ecco la scelta e si ritorna all'autotutela che si diceva, perché comunque spesso sono tanti gli interessi da contemperare» (CP, fg 7).

Analogamente, l'uso del passivo e delle forme impersonali consente di evitare di esplicitare informazioni di cui non si è in possesso, oppure che non si ha il tempo di precisare, oppure ancora che è bene non dichiarare espressamente perché dietro si nascondono anche incertezze e «imperfezioni istituzionali».

«Lo uso spesso anch'io il passivo, qualche volta la uso anch'io la forma passiva, perché serve, come dire, a sorvolare tutta una serie di rapporti che non sono istituzionali, sono di conoscenze, quelle robe un po' fra il politico e il consolidato, insomma tutto un mondo che uno dice “ma perché mi ci devo...” e si usa il passivo» (CP, fg 2).

Accanto agli espedienti linguistici che permettono di ottenere impersonalità e neutralità vi sono inoltre anche “antichi trucchi del mestiere” atti a conferire al testo la massima ricercatezza e nel contempo credibilità possibile. Nell'espressione “nelle more di una definizione della disciplina definitiva... da definirsi” la ridondanza è ricercata appositamente perché consente di ottenere non solo un tono altisonante e un effetto di enfasi atti ad assegnare alla scrittura quel prestigio necessario perché la comunicazione istituzionale venga riconosciuta come autorevole, ma anche per legittimare una decisione presa in condizioni di incertezza.

«Sai cosa anche? Che poi si enfatizza perché sennò poi non ce lo passano l'atto, o la ragioneria non ci passa l'atto e allora nelle more, nelle more, si enfatizza, il succo è quello, sennò non ci passa l'atto. Magari nell'atto si privilegiano tutte le premesse piuttosto che il dispositivo perché sennò l'atto non viene fatto passare» (CP, fg 10).

«C'è anche forse l'idea che più si scrive, più ci sono pagine scritte, magari la richiesta viene accolta. Capito? Se invece spieghi tutto in cinque righe, magari non pesa abbastanza, proprio anche fisicamente e non viene presa in considerazione. Si tengono [NC: le parole burocratiche] un po' per pigrizia, oppure anche per dare anche un po'»

più di peso ad una lettera, ad una comunicazione; una formalità ma, appunto, istituzionale, voluta, non per non far capire ma per dare importanza a quello che si scrive, ingenuamente magari oppure perché poi magari non passa la comunicazione all'interno» (CP, fg 6).

«Bisogna mettere nel mezzo anche questo discorso legato alla consuetudine e alla tradizione, perché poi per esempio, mi dà un po' l'impressione come quando uno pensi che per essere ascoltato deve essere molto pomposo. Ecco, allora, più pomposo è più gli sembra di essere grande e ganzo, questo dice "ora faccio talmente bella figura che quello si impaurisce"» (CP, fg 5).

Mentre qualcuno prova a giustificare tali scelte, c'è chi invece, assumendo il punto di vista del cittadino, analizza le disfunzioni che si realizzano sul versante esterno della comunicazione e prova rabbia nel constatare che molte di queste possono essere evitate con un po' di impegno e di attenzione alle esigenze informative e comunicative del destinatario:

«[...] mi fa arrabbiare quando arrivano alla gente questi documenti e la gente non li capisce; finché è all'interno dei nostri uffici, tanto ormai si sa come funziona questo arrampicarsi, questo girare intorno alle cose, ma sono anche tutte cose che rimangono fra gli addetti ai lavori, quando invece un cittadino normale dice "ma cosa devo fare qui?", è questa la cosa che mi fa arrabbiare... Ci vuole molto a comunicare prima quello che serve al cittadino?» (CP, fg 5).

Tra questi soprattutto coloro che si occupano della comunicazione esterna, come gli addetti all'Ufficio stampa, i quali sono chiamati a svolgere quotidianamente una funzione di traduzione e di «*mediazione culturale*» tra l'interno e l'esterno e si misurano in prima persona con le difficoltà della trasposizione dei messaggi da un contesto all'altro, dagli atti che secondo alcuni dovrebbero «parlare da sé» a quella comunicazione di servizio che tenta di renderli davvero comprensibili.

«Noi siamo traduttori, siamo ottimi traduttori, noi traduciamo in comunicazione ed informazione istituzionale queste robe qui, li semplifichiamo molto, facciamo quello che gli uffici anche se volessero non potrebbero fare perché se no il loro atto non vale più se non citassero tutti i riferimenti di legge a catena, modifiche e modificazioni, motivi e motivazioni, ecc. ecc. Noi facciamo un'opera di traduzione, siamo mediatori culturali tra quel modo di scrivere che in parte colpa della burocrazia e un po' del sistema giuridico e politico e il cittadino... e quando l'atto non è chiaro noi facciamo una battaglia perché ci si chiarisca noi. Noi siamo considerati in comune dei rompimenti, ma quando non è chiaro per noi all'interno figurati..., vuol dire che per il cittadino è un muro, e allora ci rivolgiamo, chiediamo, chiediamo e chiediamo..., ma non è che ci vogliano bene, ma è il nostro lavoro. Gli uffici pensano che quello che dici tu sono parole mentre quello che fanno loro è roba concreta, l'unica che conta, dicono sempre "parlano gli atti", "noi parliamo con gli atti" [...]» (CP, int. 4).

Ma la scrittura non è concepita soltanto come servizio; essa è anche strumento di legittimazione delle decisioni. Talvolta lo stesso documento deve rispondere a entrambe le funzioni, talaltra, per effetto della divisione interna del lavoro, c'è chi si occupa prevalentemente di una funzione e chi dell'altra.

«Sì ma tu ti puoi mettere nei panni del cittadino ma perché non sei te a scrivere l'ordinanza, sono io, e io prima mi legittimo. Te invece devi comunicare, vuoi subito sapere cosa» (CP, fg 2).

In sintesi, la prioritaria attenzione nei confronti del destinatario si scontra con una serie di meccanismi soggettivi ed intersoggettivi di autodifesa che derivano dalla legittimazione della razionalità dell'azione individuale e organizzativa («precauzioni», «difese», «protezioni», «cautele», «tutele» sono i termini a cui i soggetti intervistati ricorrono per spiegare tali dinamiche) ma anche dal prestigio sociale e dal potere che una variazione linguistica ritenuta "prestigiosa" e "istituzionale" tende ad assicurare: la lingua che consente di mantenere una certa distanza comunicativa dall'"utenza", e dunque di riproporre l'asimmetria relazionale tra istituzioni e cittadini, è anche un codice comunicativo capace di assicurare all'ente un'indiscussa posizione di superiorità e di garantirlo da ingerenze esterne; è in sintesi funzionale al mantenimento di una posizione sovraordinata e di poteri "simbolici" senza che a questi corrispondano responsabilità di tipo personale.

«[...] dalle colleghe degli altri settori ho capito che si trovano in grande difficoltà, penso che in effetti abbiano molti vincoli che le costringono a scrivere in un certo modo, usando linguaggi tecnici e strutture del testo un po' arzigogolate. Ho percepito la loro difficoltà. Credo, comunque, che in parte certe figure professionali si sentano lusingate dal potersi o doversi esprimere in certi termini, per mantenere un certo distacco dagli utenti, per darsi una maggiore credibilità.

[...]

Ti facevo l'esempio del mio settore, dove le cose stanno diversamente, si usano linguaggi più semplici e colloquiali, per il tipo di rapporto che vogliamo intrattenere con i nostri utenti (i genitori dei bambini) e per il tipo di comunicazioni che dobbiamo veicolare; nonostante questo per dire che ci sono i pidocchi le mie colleghe ritengono che sia più decoroso scrivere "pediculosi", anche se è palese che non sia più efficace (dimostrato dal fatto che ogni volta c'è almeno un adulto che ci chiede cosa significhi; senza pensare a chi legge il cartello, non chiede, e se ne va a casa col dubbio)» (CP, int. 2).

I soggetti amministrativi impegnati più a diretto contatto con i cittadini e partecipanti a corsi di formazioni specifici sulla comunicazione consegnano un preciso ritratto dell'idealtipo di burocrate interessato, oltre che a tutelare il proprio operato, a difendere i privilegi, i poteri,

le sicurezze – in un mondo del lavoro caratterizzato dalla precarietà – e il credito sociale connesso con l'impiego statale.

«Disomogenea per età, cultura ed estrazione sociale, questa casta autarchica ed ostile al cambiamento, immune al cambiamento, si compatta immediatamente contro ogni tentativo d'intrusione nel sistema amministrativo ormai consolidato ed insostituibile. [...] Il burocratico è un soggetto inattaccabile, settario, ignora sapientemente ogni minimo cambiamento e, fortemente ancorato ai privilegi attuali, evita consapevolmente ogni influenza esterna, soprattutto se proveniente dall'imperfetto cittadino medio!» (CP, res. 2).

In realtà, come abbiamo già avuto modo di anticipare, il linguaggio burocratico, se si escludono i tecnicismi giuridici fondamentali nella testualità amministrativa, non riesce più ad assolvere nemmeno a questa funzione di identificazione del parlante con uno status sociale prestigioso. Non è un caso che oggi si parli di ripensamento della funzione pubblica e di riqualificazione dello status professionale, e dunque anche sociale, del dipendente pubblico; selezionato e valutato sulla base di criteri meritocratici e chiamato ad assumere le medesime motivazioni etiche e professionali del *civil servant* – anche questo solo un modello – al servizio della comunità e impegnato consapevolmente nella tutela dell'interesse generale. Come confermano alcuni soggetti, la maggiore professionalizzazione di quella figura indicata nel linguaggio comune con termini connotati negativamente, quali “lo statale”, richiede anche l'adozione di forme dialogiche e codici linguistici meno distanti da quelli in possesso della generalità dei cittadini. Se esiste un vocabolario comune della lingua italiana perché non attingervi in modo da venir incontro, nell'ottica dello spirito di servizio, al ricevente che dovrà decodificare il messaggio istituzionale?

«I termini tecnici o specialistici sono comprensibili solo agli addetti ai lavori. Spesso derivano dal linguaggio giuridico o economico-finanziario, ma il destinatario non è un avvocato né un commercialista! Quando l'uso non è necessario, devono essere sostituiti e nessuno si dovrebbe offendere: l'uso di un linguaggio comune non dovrebbero intaccare l'autostima di nessuno; anzi dovrebbe accrescerla. E poi, si dovrebbe capire che quanto più linguaggio comune riusciamo a far filtrare da quella nube di termini istituzionali tanto meno siamo etichettati dai destinatari dei nostri testi come “fannulloni”. [...]. Purtroppo sono altri gli ostacoli, magari solamente quel tecnicismo istituzionale che spesso non riusciamo ad eliminare né possiamo modificare o quelle idee degli irriducibili che ci circondano, ancorate apaticamente al passato con le loro logiche mediocri che ripudiano ogni cambiamento. Loro continuano ad usare scorie medioevali come “li”, prima di ogni data o titoli come “Illustrissimo”, “Signoria Vostra” spersi con la monarchia» (CP, res. 2).

Il percorso tratteggiato dalla legge al comunicato stampa dà, a nostro parere, il senso della distanza comunicativa e relazionale tra lo Stato e il cittadino; distanza che la pubblica am-

ministrazione ha il difficile compito di ridurre: *ma per quanto è possibile e non più di quanto sia possibile.*

5. Conclusioni. L'innovazione linguistica tra limiti strutturali e soggettivi

In conclusione, offriamo una sintesi dei principali risultati a cui siamo pervenuti intorno alle motivazioni per cui il linguaggio amministrativo manifesta una tenace resistenza al cambiamento. Dall'analisi dei documenti e delle diverse testimonianze rese dai soggetti, emerge come l'innovazione linguistica negli uffici pubblici sia ostacolata da una serie di fattori burocratici, di ordine strutturale e di ordine culturale; i primi, come segnalano gli stessi soggetti interpellati, più difficilmente sormontabili rispetto ai secondi radicati nella "cultura amministrativa" prevalente.

Il linguaggio amministrativo risulta per sua natura fortemente conservativo in quanto:

- a) *espressione, e contemporaneamente riproposizione, di atteggiamenti e comportamenti necessariamente autoreferenziali della pubblica amministrazione italiana:* protesa tra le esigenze di stabilità e di legittimazione istituzionale da una parte e le esigenze di democraticità dell'agire amministrativo e di legittimazione sociale dall'altra; tra la tecnicità, il formalismo e l'impersonalità dell'agire amministrativo discendente dai processi di differenziazione e specializzazione funzionale e la flessibilità, la personalizzazione e l'orientamento al cittadino richiesto invece dalla moderna cultura del servizio e dai nuovi standard qualitativi delle prestazioni pubbliche. In sintesi, esso sarebbe il necessario prodotto della razionalità formale contrapposta a quella sostanziale dell'agire amministrativo: rintracciabile empiricamente per esempio nella tensione che si genera nel contesto della produzione dei testi tra esigenze comunicative interne ed esterne, tra il senso del dovere d'ufficio e l'etica del servizio pubblico;
- b) *riflesso dell'altrettanto inevitabile complessità dell'agire amministrativo*, a sua volta riconducibile all'iper-complessità della società post-moderna che il sistema è chiamato ad "amministrare" mediante il suo sapere tecnico e specialistico. La complessità dei problemi sociali non può, per certi versi, essere affrontata mediante procedure davvero snelle e pratiche linguistiche perfettamente comprensibili ai cittadini;
- c) *varietà linguistica settoriale strettamente dipendente dal linguaggio giuridico*, dal quale riprende il carattere fortemente vincolante e performativo del discorso. Da qui

lo iato, in parte irrimediabile, tra precisione tecnica e chiarezza espressiva nei testi giuridico-amministrativi.

Tuttavia, tra gli ostacoli emersi, molti sono al contrario più facilmente superabili se si danno alcune precondizioni come l'interesse, il coinvolgimento, la sensibilizzazione, la propensione al cambiamento, la formazione (interna ed esterna), la professionalizzazione e l'impegno attivo e costante dei soggetti amministrativi nella loro totalità. Dalla ricerca condotta il linguaggio burocratico emerge infatti anche come:

- a) *abitudine consolidata e in quanto tale "rassicurante"* rispetto all'assunzione personale e diretta di rischiose responsabilità comunicative e all'esercizio di competenze comunicative più impegnative e complesse;
- b) *una "cassetta degli attrezzi" considerata utile a conferire eleganza, autorevolezza, credibilità, prestigio e potere alla comunicazione e all'azione istituzionale*, in modo che quest'ultima possa essere interpretata dall'esterno in modo inequivocabilmente legittima;
- c) *un codice che persiste anche a causa dei pregiudizi e dei fraintendimenti diffusi sull'attività di semplificazione del linguaggio amministrativo*, intesa come pretesa di eliminazione forzata della complessità e addirittura come "volgarizzazione" o "massificazione" linguistica;
- d) *un comportamento istituzionalizzato su cui spesso i soggetti non sono consapevoli di poter intervenire attivamente*.

I risultati *emersi* sono da leggersi innanzitutto come esito provvisorio di un più vasto percorso intellettuale: sollecitato da "sospetti" e "indizi" sugli ostacoli al cambiamento linguistico rinvenuti nei diversi incontri con i soggetti amministrativi durante l'esperienza professionale di formatrice di scrittura amministrativa; maturato nel costante confronto con la letteratura linguistica, sociolinguistica e più specificatamente sociologica sviluppatasi sull'argomento; e che ha inteso ricavare dall'analisi di un singolo caso di studio gli strumenti necessari per imboccare la via interpretativa più feconda e corretta per una comprensione più approfondita di un dato comportamento linguistico.

Tale percorso non trova un suo compimento nei risultati ottenuti mediante la ricerca empirica ma, proseguendo lungo una traiettoria che immaginiamo a spirale, si serve ricorsivamente di questi primi risultati per l'elaborazione di una sintesi concettuale provvisoria ma

utile sia all'impostazione di ulteriori percorsi di ricerca, con maggiori livelli di sistematicità e di più ampia portata, sia alla ridefinizione di un'azione formativa più efficace in quanto maggiormente attenta ai fattori che limitano le ricadute formative nella realtà organizzativa complessivamente considerata.

La formazione sul tema è un'esigenza riconosciuta da pressoché tutti i soggetti intervistati, in modo particolare dai più giovani: maggiormente inclini a esperienze di apprendimento continuo e allo sviluppo di competenze trasversali e interdisciplinari. Riferendosi, per esempio alla partecipazione al focus group, una delle nostre intervistate, conclude: *«Dobbiamo trovare un modo per semplificare la comunicazione, è vero. Molto probabilmente, solo così la "relazione scritta" tra amministratore e cittadino si può trasformare in partecipazione, coinvolgimento e maggior consapevolezza reciproca... Credo che potrebbero essere utili per esempio dei lavori, delle esercitazioni, altri confronti insomma, in modo che anche i nostri schemi mentali, così abituati a modelli consolidati e dati per scontati, possano diventare più creativi e flessibili, in pratica chi scrive deve sapere che esiste una..., un ventaglio più ricco di soluzioni ecco»* (CP, int. 1).

La consapevolezza del ruolo centrale della formazione e dello sviluppo delle competenze e delle professionalità nel processo di rinnovamento organizzativo induce i soggetti formati ad assumere il ruolo di protagonisti attivi del cambiamento e a tentare di superare freni e meccanismi inibitori di tipo culturale. Sebbene questa consapevolezza non sia ancora diffusa in maniera omogenea nel personale dell'ente (come ci segnalano i nostri intervistati riferendosi in particolare al personale impiegato in uffici con mansioni prevalentemente tecniche), non sono pochi coloro che si propongono di iniziare o continuare a impegnarsi in modo più deciso e concreto in questa direzione: si tratta, in particolare, di coloro che hanno avuto modo di partecipare già ad attività formative importanti per lo svolgimento delle proprie mansioni organizzative, di coloro che sono quotidianamente impegnati nella gestione delle problematiche comunicative che emergono nella trasposizione dei contenuti dall'interno verso l'esterno, e – nonostante il nostro campione non sia rappresentativo dell'intero universo di riferimento – sembrano essere soprattutto i più giovani, indipendentemente dalla posizione organizzativa occupata, ad avvertire la necessità di acquisire gli strumenti essenziali per promuovere innovazioni linguistiche e comunicative *«dal basso»* e a dichiararsi disposti a rinunciare ai meccanismi difensivi che il linguaggio astratto e formale consente di attivare. Tra costoro qualcuno ammette infatti che nonostante le difficoltà, è necessario insistere in questa direzione: *«probabilmente il singolo funzionario si sentirà impotente rispetto a cambiare l'andamento del sistema (paura di essere giudicato incapace dai colleghi o dai*

superiori, paura di incorrere in critiche e fraintendimenti, ecc.) ma è pur vero che le rivoluzioni partono dal basso» (CP, int. 2).

Il riconoscimento del contributo che il soggetto, adeguatamente preparato ed efficacemente attrezzato, può offrire in direzione del cambiamento organizzativo è spesso il riflesso stesso della valorizzazione delle risorse umane contemplata in ogni processo formativo. E, alla maniera di un circolo virtuoso, un intervento formativo si rivela spesso una “scintilla” capace di innescare ulteriori bisogni di formazione e di autoformazione; come riporta qualcuno dei nostri testimoni privilegiati, esso è davvero un evento capace di *«allentare i freni inibitori», di «impiantare un dubbio [nel soggetto] per indurlo alla riflessione», di «avviare un percorso di rilettura, considerazioni e qualche autocritica». «Ereditare un problema non significa [infatti] necessariamente esserne parte e noi possiamo giocare un ruolo abbastanza facile: essere noi stessi e pensare a noi come destinatari».* Considerata l’inevitabilità della comunicazione, diventa di fondamentale importanza nel lavoro pubblico agire e comunicare in modo “riflessivo” e attento. Il soggetto, in quanto autore della comunicazione, è necessariamente chiamato in causa nella gestione del processo comunicativo: *«abbiamo in mano l’interruttore che accende la comunicazione, che attiva il processo di ogni messaggio ed allora che facciamo, ci defiliamo? Come comparse rimaniamo parte inattiva di un testo?»* (CP, res. 2).

Quando il soggetto scopre la responsabilità e nello stesso tempo il potere che detiene – ancor di più in virtù di un percorso di maturazione professionale – nei confronti dell’innovazione organizzativa, avvia un processo di reinterpretazione del ruolo ricoperto, all’interno e fuori dalla struttura istituzionale, sulla base delle motivazioni, degli interessi e delle strategie d’azione individualmente rielaborate; e diventa consapevole dei propri margini d’azione individuale rispetto alle dimensioni normative e organizzative e rispetto alle regole formali e informali che prescrivono determinati comportamenti in uno specifico campo istituzionale. Negli studi organizzativi si parla infatti di una “razionalità strategica”, sempre “limitata” e imprevedibile ma flessibile, capace di rispondere meglio di forme di “razionalità formale” alle continue e necessarie esigenze di rinnovamento dettate dai sistemi ipercomplessi; una razionalità di cui spesso si fanno interpreti i cosiddetti “attori chiave”, consapevoli della dimensione soggettiva e creativa dell’agire amministrativo. Ritorna qui particolarmente utile lo schema d’analisi elaborato da R. Boudon sull’incidenza dell’azione *m* in una data situazione *S* influenzata da macrovariabili *M'* (variabili di macro-contesto).

Non sempre si tratta di attori amministrativi che rivestono incarichi dirigenziali o di particolare responsabilità organizzativa, in possesso dunque di maggiori risorse e strumenti da

investire in direzione dell'innovazione e in grado di esercitare i poteri della *leadership* e una maggiore influenza sui collaboratori. Talvolta certe spinte al cambiamento provengono invece davvero “dal basso”: sono proposte di cambiamento che richiedono di essere valutate insieme, di essere partecipate nell'ambito di un processo più ampio di rafforzamento della *membership* e del senso di appartenenza all'organizzazione, perché possano superare i condizionamenti delle macro-variabili, affrancarsi da modi di agire incapsulati in schemi rigidamente prestabiliti, e quindi produrre gli esiti auspicati.

«Il mio è divenuto un quieto tentativo di ribellione; condividere le mie esperienze didattiche attraverso la rete ma anche gridare la consapevolezza del problema. Così il progetto si è fatto più ambizioso: coinvolgere anche altri dipendenti pubblici, inconsapevoli del loro ruolo nel sistema semplificazione pubblica, in processi comunicativi efficaci e più chiari per il destinatario. L'obiettivo è contaminare i miei simili, diffondere in rete, tra i più e meno porosi, il dubbio per infettare il problema su larga scala, per coinvolgere nella semplificazione in modo non invasivo e scolastico altri dipendenti pubblici [...] per diffondere su larga scala un nuovo virus, il “semplificacocco”» (CP, res. 2).

Tuttavia, l'offerta nelle sedi formative di una “cassetta degli attrezzi” linguistici e comunicativi alternativa a quella tradizionalmente proposta dall'ambiente organizzativo, il senso di responsabilità, lo spirito di servizio e la decisione di prendere parte attiva al cambiamento sono condizioni necessarie ma non sufficienti perché possano realmente ottenersi buoni risultati.

Spesso, azioni innovative non condivise a livello organizzativo rischiano di essere fraintese e di alimentare le resistenze soggettive e culturali originarie. È sufficiente soltanto parlare di “semplificazione del linguaggio” per suscitare avversità e nette opposizioni all'interno degli uffici. Le conseguenze della semplificazione appaiono infatti ben più rischiose di quelle del mantenimento della complessità: quando ovviamente l'oscurità linguistica non nasconde più o meno intenzionalmente inefficienze, disservizi e vizi oppure pigrizia e incompetenza comunicativa, oppure ancora la volontà di riaffermare il proprio potere e di tutelare il proprio operato rispetto a controlli esterni. Ogni tentativo di dipanare la complessità è destinato a fallire se, semplificato il linguaggio, le profonde ragioni della complessità linguistica continuano a persistere. In questo senso verrebbe meno, paradossalmente, la principale funzione della semplificazione linguistica, ossia quella di rendere maggiormente trasparente l'agire amministrativo all'esterno. Deve essere chiaro invece che la semplificazione linguistica dei testi amministrativi va intesa soltanto come un aspetto, quello più evidente ed immediato, della più ampia semplificazione delle farraginose procedure e inutili compli-

cazioni burocratiche e dell'ammodernamento dell'intero sistema amministrativo. Molto probabilmente si potrà ottenere una reale semplificazione del linguaggio amministrativo solo per effetto o comunque in concomitanza ad effettivi processi di snellimento organizzativo e di sburocratizzazione delle procedure e del rapporto con i cittadini.

Non sono pertanto del tutto infondate le resistenze alla semplificazione che abbiamo riscontrato: ma sono resistenze generate da una cattiva interpretazione delle attività di semplificazione e, come sottolineano le persone che ci hanno aiutato in questa difficile impresa interpretativa, se non opportunamente valutate si generano più danni di quelli a cui si intendeva porre rimedio.

Non possiamo pertanto non comprendere la disillusione, il senso di rassegnazione e di sfiducia nel cambiamento generato da episodi di "fallimento": *«Le più ottimistiche previsioni sono state disattese [...]: nonostante i buoni propositi gli ultras dell'immobilismo sono riusciti ancora ad ignorare il problema. [Il nostro è] un sistema irrimediabilmente afflitto da un morbo endemico, una pubblica amministrazione orgogliosa degli ottusi che da generazioni mortificano ogni timida innovazione, qualunque minimo tentativo di sviluppo comunicativo. [...] «[...] l'idea di cambiare qualcosa aleggia solamente nell'aria, ancora culpa, delle mura istituzionali [...]; alla fine scopri di essere solo contro una tempesta di immobilismo che non accenna a placarsi. Ma perché poi? Non è certo facile impegnarsi sapendo che nessuno ti gratifica, ed anzi, non sarò certo io la soluzione di un problema così grande!» (CP, res. 2).*

Tuttavia, nonostante l'amara constatazione e il senso di sconforto di coloro che hanno investito tempo e energie nell'innovazione linguistica, deve essere in chiusura evidenziato che i risultati positivi spesso non risultano immediatamente percettibili. Un modello testuale elaborato con tutte le attenzioni linguistiche e comunicative che il caso richiede e poi non adottato dagli uffici, un sito internet di consulenza per la redazione dei testi messo in piedi per coinvolgere i colleghi nell'impresa comune e poco frequentato, suggerimenti di esperti non praticati e strumenti elaborati con perizia e passione non utilizzati rivestono comunque una funzione essenziale, anche soltanto in termini sperimentali – che sono poi nello stesso tempo progettuali –; e producono comunque l'effetto di interrompere il flusso della «routine organizzativa»¹⁰¹ e di insinuare negli schemi procedurali e convenzionali dell'azione quella discontinuità che induce alla riflessione e che prepara al cambiamento.

¹⁰¹ J.C. March, A.H. Simon, *Organizations*, Wiley, New York, 1958. Trad. it.: *Teoria dell'organizzazione*, Comunità, Milano, 1979.

Nell'arco di un ventennio il Comune di Pisa ha raggiunto risultati particolarmente significativi in termini di sensibilizzazione politico-istituzionale (si vedano le Linee guida nell'Appendice III) e in termini di diffusione delle buone pratiche all'interno degli uffici (si vedano alcune delle riscritture di gruppo riportate a titolo esemplificativo nell'Appendice I); ma soprattutto conforta constatare che prosegue l'impegno dell'ente nella direzione della trasparenza e della qualità totale dei testi amministrativi. In seguito all'emanazione della seconda direttiva sulla semplificazione del linguaggio amministrativo (2005), il silenzio intorno al tema a livello politico e amministrativo nazionale indicava a pensare a una sua ricaduta nell'oblio. Riteniamo invece che sia ormai il tempo di volgere lo sguardo altrove, verso l'operare quotidiano delle singole realtà amministrative territoriali, per comprendere quali siano i processi comunicativi e relazionali concretamente intrapresi per rispondere ai bisogni e alle attese dei cittadini. Rispetto a quanto in astratto definito dalle norme, vale la pena spostare empiricamente l'attenzione sulle strategie e sui corsi d'azione frutto dell'autonoma iniziativa e della "razionalità cognitiva" dei soggetti organizzativi, e del soggetto organizzativo nella sua globalità, nella gestione del cambiamento.

Non è ancora sufficientemente diffusa la consapevolezza che dall'azione dei singoli dipende il cambiamento dell'intero contesto istituzionale: che «le azioni intenzionalmente intraprese da determinati attori possono avere un'incidenza decisiva su determinati processi di innovazione». Ma affinché questo sia realmente possibile occorre che tale incidenza «si "istituzionalizza", ovvero attecchisce, si sedimenta nei modi di pensare e di agire, di essere di altri attori, che, autonomamente e per proprio conto saranno in grado di spingere il processo di un passo più avanti»¹⁰².

Concludiamo con le parole, a sua volta conclusive, e più volte richiamate in questo paragrafo conclusivo del nostro testimone privilegiato, il quale pone opportunamente l'accento sul carattere "riflessivo" delle istituzioni post-moderne: «*Il movimento della macchina burocratica è lento di per sé, anzi le istituzioni sono riluttanti al cambiamento: occorre un po' di tempo per riflettere e forse, anche se pian piano, anche se con tempi biblici, sarà possibile uscire dal pantano burocratico [...]. Poi con il linguaggio giusto potremmo pensare a qualcosa di nuovo!*» (CP, res. 2).

¹⁰² Cerase, *Innovazione e pubblica amministrazione*, cit., p. 9.

Appendice I

Testi con riscritture a fronte

In questa sezione intendiamo riportare alcuni prodotti estratti dal corpus testuale raccolto, analizzato, commentato e riscritto nei lavori di gruppo che si sono svolti tra il 2007 e il 2009 con i dipendenti dell'ente iscritti al Master, integrato successivamente da chi scrive con altri testi reperiti e riscritti da chi scrive con la collaborazione degli stessi.

Riscrivere un testo amministrativo è un'attività molto complessa che richiede, oltre che conoscenze approfondite (giuridiche, organizzative, linguistiche e contestuali) e competenze integrate, un confronto diretto con gli autori: riteniamo anzi che non sia possibile riscrivere alcun testo senza "calarsi" prima nel contesto in cui il testo viene prodotto e senza condividere con gli autori gli obiettivi interni ed esterni della comunicazione.

Le riscritture che seguono sono il frutto dunque di un'impresa collegiale: di osservazioni, analisi, proposte e discussioni di gruppo; di autosomministrazione di test di comprensibilità, di indagini e, in alcuni casi, di fatiche interpretative; ma soprattutto dell'assunzione del punto di vista del destinatario. Anzi, se a incontrare difficoltà di comprensione e a riscontare ambiguità in un testo amministrativo sono laureati e finanche gli stessi "addetti ai lavori", che con l'autore del testo condividono la medesima realtà organizzativa e la familiarità con determinati tipi di testo, non occorre nemmeno impegnarsi più di tanto nel processo empatico di immedesimazione nell'altro.

Le difficoltà interpretative diminuiscono man mano che si passa dai provvedimenti e dagli atti amministrativi ai documenti da noi definiti "più liberi" (comunicazione, avviso, lettera, siti web, ecc.). È soprattutto in questi casi, in cui la comunicazione può svincolarsi maggiormente dalla matrice giuridica e dalla complessità amministrativa interna per rivolgersi innanzitutto e direttamente verso l'esterno, che diventa fondamentale ricercare modalità espressive alternative al lessico "formalizzato". In questo caso sì, nel caso della riscrittura pensata come "scrittura di servizio" e orientata al destinatario, diventa essenziale "indossare i panni dell'altro". Si vedano per esempio gli avvisi al pubblico e i moduli riportati. Dalla lettura degli originali il gruppo riesce a comprendere i contenuti della comunicazione (forse non alla prima lettura!). Ma è così anche per i nostri concittadini stranieri, per turisti, bambini e anziani che devono usufruire dei servizi dell'ente?

La selezione dei testi, differenziati per tipologia, per contenuti (comunicazione di norme, opportunità, servizi, informazioni, ecc.) e per settori (Mobilità e trasporti, Partecipazione e servizi istituzionali, Avvocatura civica, Polizia municipale, Urp, Difensore civico, Politiche abitative), non risponde a esigenze di rappresentatività del campione rispetto all'universo di riferimento. Abbiamo voluto in questa sede offrire soltanto alcuni esempi tratti dal campione dei 60 testi analizzati nell'ambito del progetto. Nella selezione abbiamo incluso inoltre anche buone pratiche di scrittura diffuse in particolare in alcuni degli uffici dell'ente (Urp, Servizi educativi e Politiche abitative).

Nonostante il numero ridotto dei testi – in questa sede ridotto per esigenze di sintesi –, è possibile notare infatti come accanto a persistenze burocratiche si rintracciano anche, soprattutto nei testi rivolti al largo pubblico, chiare "spie linguistiche" di innovazione.

Avendo iniziato la nostra indagine non moltissimi anni fa, non siamo ancora nelle condizioni di condurre, come vorremmo, anche indagini longitudinali.

Di seguito si riporta lo schema del progetto formativo curato dai responsabili istituzionali e nell'ambito del quale si sono svolti i lavori di gruppo.

Progetto “Semplificazione del linguaggio amministrativo”

Obiettivo	Il progetto si propone di attuare misure di semplificazione, razionalizzazione e miglioramento dell'efficacia della comunicazione verso l'esterno, utilizzando modalità di espressione e un linguaggio che garantiscano l'effettività del messaggio da trasmettere, con specifico riferimento alla modulistica e ai siti web degli uffici dell'ente e ai documenti “liberi” da necessità di forme o lessico formalizzato (comunicazioni, avvisi, richieste, istanze, ecc.).
Sub-obiettivi	<ul style="list-style-type: none">- Svolgimento di tirocinio formativo da parte dei partecipanti al Master in Italiano scritto e comunicazione professionale e stesura della relazione/tesi conclusiva;- Individuazione di ulteriori aree di miglioramento nell'ambito della comunicazione ai cittadini e su cui incidere con successivi interventi.
Destinatari	Cittadini intesi quali fruitori dei servizi comunali
Gruppo di progetto	Dirigenti e funzionari partecipanti al Master, stagisti della Facoltà di Lettere e Filosofia di Pisa, dipendenti del Comune di Pisa individuati in base all'appartenenza alle strutture interessate, tutor accademico e tutor dell'amministrazione comunale.
Coordinatore del progetto	Il responsabile del Personale e della Formazione Francesco Sardo e il tutor accademico del Master dott.ssa Antonella Cirillo
Fasi principali del progetto	<ul style="list-style-type: none">- Analisi del contesto;- Individuazione aree di intervento;- Coinvolgimento responsabili/referenti delle strutture interessate;- Individuazione oggetto dell'intervento (con attenzione al linguaggio, all'impostazione grafica, alla coerenza del contenuto e della forma al tipo di messaggio da trasmettere);- Analisi specifica sui singoli ambiti/oggetti individuati;- Determinazione delle singole misure di miglioramento;- Formalizzazione delle azioni complessive di miglioramento;- Adozione diretta, dove possibile, delle azioni e delle singole misure di miglioramento;- I report;- Verifica interna (con gli uffici) ed esterna (con i soggetti fruitori) dell'intervento;- II report.
Struttura del progetto	Il progetto si compone di due linee principali: la prima attiene allo svolgimento dello stage previsto dal Master nell'ambito del contesto lavorativo e operando sui reali strumenti utilizzati; la seconda all'effettivo miglioramento del modo di comunicare dell'ente con i cittadini, con riferimento in particolare ai rapporti tra singoli uffici e fruitori effettivi dei relativi servizi. Le due linee corrono parallele e si intersecano ma non sono necessariamente dipendenti l'una dall'altra: le esigenze di intervento sul rapporto uffici-fruitori di servizi emergono a prescindere dall'attività di stage, ma l'apporto di competenza dei partecipanti, unito alla posizione funzionale ricoperta nell'ente, conferisce all'intervento maggiore pervasività, soprattutto nell'ottica della costituzione di un gruppo di progetto allargato ad altri soggetti dipendenti dell'ente opportunamente individuati sulla base delle relative competenze, ruolo o posizione nelle strutture.

Originale



COMUNE DI PISA DIREZIONE 22 - MOBILITÀ

ORDINANZA n°487 Direz. 22 del 22 dicembre 2010 – Identificativo n°686278

Oggetto: autorizzazione al transito in ZTL dei veicoli elettrici

IL DIRIGENTE

Premesso che:

- il Comune di Pisa considera quale sua priorità strategica la definizione di soluzioni e sistemi per la mobilità sostenibile ed in particolare per la mobilità elettrica;
- la mobilità elettrica offre la possibilità di numerose applicazioni a livello cittadino, tra le quali la mobilità privata su due e quattro ruote, il trasporto pubblico, la logistica, la gestione delle flotte, il car sharing;
- i benefici ambientali derivanti dalla diffusione dei veicoli elettrici sono di grande rilievo e prevedono il radicale abbattimento in ambito locale di tutte le principali emissioni inquinanti e del rumore;
- Enel, per il tramite della società controllata Enel Ingegneria e Innovazione S.p.A., ha avviato specifici progetti e collaborazioni per la sperimentazione di tecnologie e sistemi innovativi di mobilità basati sull'auto elettrica, tra le quali l'iniziativa pilota denominata E-Mobility Italy;
- per l'attuazione di tale progetto, consistente nella realizzazione di un sistema di mobilità basato su un'infrastruttura innovativa per la ricarica delle auto elettriche da installare in sede pubblica e privata, è stata individuata la città di Pisa quale contesto urbanistico ideale per la sperimentazione: per caratteristiche urbanistiche e socio-demografiche e per la presenza di un polo di eccellenza nella ricerca scientifica la città di Pisa rappresenta infatti un contesto ideale per la messa a punto e la sperimentazione di un modello integrato di soluzioni di mobilità elettrica, al quale potranno concorrere diversi soggetti pubblici e privati;
- il progetto ideato da Enel non prevede oneri diretti né investimenti a carico delle Amministrazioni che ospitano la sperimentazione;
- il progetto è entrato nel vivo attraverso l'installazione, all'interno del territorio comunale, della prime colonnine di ricarica e la consegna delle prime autovetture completamente elettriche ai soggetti selezionati per la sperimentazione

Visto inoltre che:

- i veicoli a trazione elettrica costituiscono un'importante risorsa per la promozione della mobilità sostenibile, in quanto non rappresentano una fonte di inquinamento né per l'aria né per il rumore, e che le loro dimensioni sono normalmente inferiori a quelle dei veicoli a motore endotermico;

- si ritiene opportuno favorirne la diffusione, in sostituzione dei veicoli inquinanti, proprio per le loro caratteristiche tecniche;
- in attuazione del progetto E-Mobility sono state consegnate a Pisa ai soggetti selezionati le prime auto completamente elettriche e altre ne verranno consegnate nei prossimi mesi

Evidenziato che la circolazione dei veicoli a trazione elettrica nella zona a traffico limitato può rappresentare un efficace incentivo per i numerosi cittadini interessati ad accedere al centro storico, non contribuendo essi ad incrementare le emissioni inquinanti;

Ritenuto necessario disciplinare in modo puntuale la circolazione nella zona a traffico limitato dei veicoli elettrici per le motivazioni addotte in premessa,

Visto il già ristretto numero di spazi di sosta a disposizione dei residenti all'interno della ZTL e ritenuto quindi inopportuno aumentare, ulteriormente e indiscriminatamente, il numero di categorie di veicoli che hanno diritto ad accedere e a sostare in ZTL, senza prima avere compiuto studi e valutazioni puntuali sull'offerta di sosta in ZTL nell'ambito del nuovo piano urbano del traffico

Ritenuto pertanto opportuno prevedere una disciplina provvisoria, limitata al solo anno 2011, della circolazione dei veicoli elettrici all'interno delle ZTL del Comune di Pisa, rimandando al nuovo piano urbano del traffico la definizione di una più precisa disciplina dell'accesso e della sosta dei veicoli elettrici ed ibridi all'interno della ZTL

VISTE le ordinanze n°486 del 22/12/2010 e n°150 del 06/05/2010 che disciplinano la circolazione all'interno delle ZTL Nord, Sud e dei Lungarni

VISTI gli articoli 3, 5, 7 e 37 del Nuovo Codice della Strada D.Lgs 30.04.1992, n.285 e successive modifiche

VISTO l'art. 107 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali approvato con D.Lgs n.267 del 18.8.2000

ORDINA

di consentire, nelle more della definizione di una disciplina definitiva relativa alla circolazione dei veicoli elettrici, ibridi e a idrogeno da definirsi all'interno del nuovo piano del traffico, in deroga a quanto previsto dalle specifiche ordinanze relative alle ZTL, la circolazione, **dal 01/01/2011 al 31/12/2011**, nelle zone a traffico limitato Nord, Sud e dei Lungarni, nel rispetto della segnaletica stradale e alle condizioni indicate, ai:

- **veicoli elettrici**, dove per veicoli elettrici si intendono tutti quei mezzi destinati sia al trasporto di persone sia di merci, su cui sia installato esclusivamente un motore elettrico che fornisce l'energia meccanica per la locomozione, alimentato da accumulatori.

I proprietari (o utilizzatori a diverso titolo come nel caso dei soggetti selezionati nell'ambito del progetto E-Mobility) dei suddetti veicoli possono richiedere l'autorizzazione alla circolazione nelle tre zone a traffico limitato presso Pisano,

allegando copia della carta di circolazione del veicolo, attestante la trazione esclusivamente elettrica.

Le relative autorizzazioni, annuali o giornaliere, saranno rilasciate secondo le stesse modalità previste per i residenti dall'ordinanza n°486 Direz. 22 del 22 dicembre 2010 avente ad oggetto "disciplina per l'accesso e la sosta nelle zone a traffico limitato a partire dal 01/01/2011" e **a pagamento, secondo la tariffa prevista per il rilascio della prima autorizzazione ai residenti in ZTL, con l'esclusione dei soggetti assegnatari di un'auto elettrica nell'ambito del progetto E-Mobility** i quali avranno diritto al rilascio dell'autorizzazione annuale a titolo gratuito, avendo l'Amministrazione Comunale di Pisa sottoscritto un protocollo d'intesa specifico con Enel Ingegneria e Innovazione Spa per la sperimentazione di tali veicoli.

Ovviamente nel caso in cui il veicolo elettrico abbia, per altri motivi, diritto ad essere inserito in lista bianca A ai sensi dell'ordinanza che regola l'accesso alle ZTL, l'autorizzazione verrà rilasciata a titolo gratuito

DISPONE

- Che la presente ordinanza sia resa nota mediante :
 - pubblicazione all'Albo Pretorio;
 - pubblicazione sul sito Internet dell'Amministrazione Comunale;
 - apposizione di idonea segnaletica in loco, secondo le norme del Codice della Strada;
- di trasmettere copia della seguente Ordinanza a:
 - Comando Polizia Municipale
 - PISAMO S.p.A. per l'esecuzione della segnaletica verticale e orizzontale prevista dalle norme vigenti
- che la presente ordinanza entrerà in vigore al momento dell'installazione della segnaletica prevista

AVVISA

Che contro la presente ordinanza può essere opposto ricorso, entro 60 giorni, al T.A.R. della Toscana.

La Polizia Municipale, gli Ufficiali ed Agenti della Forza Pubblica sono incaricati di far osservare la presente ordinanza;

I trasgressori saranno puniti a termine di legge.

Pisa, li _____

IL DIRIGENTE

[Omissis]

Copia conforme all'originale, in carta semplice per uso amministrativo.

Dalla Segreteria del Comune di Pisa, li _____

Il Funzionario

Il sottoscritto Messo attesta che la presente decisione trovasi in pubblicazione all'Albo Pretorio del Comune dal _____ e che vi rimarrà affissa per la durata di quindici giorni consecutivi e cioè fino al _____

Il Messo Incaricato

Proposta di riscrittura



COMUNE DI PISA

ORDINANZA

DIREZIONE 22 – MOBILITÀ

Numero Ordinanza	487
Data	22 dicembre 2010
Numero identificativo	686278

Oggetto: Autorizzazione al transito dei veicoli elettrici in Zona a traffico limitato per l'anno 2011

IL DIRIGENTE

ORDINA

di consentire ai veicoli elettrici⁵⁵⁶ la circolazione nelle Zone a traffico limitato Nord, Sud e Lungarni dal 1/1/2011 al 31/12/2011.

I proprietari e coloro che a diverso titolo utilizzano i veicoli elettrici devono richiedere l'autorizzazione alla circolazione nelle tre zone a traffico limitato presso Pisamo; alla richiesta di autorizzazione annuale o giornaliera devono allegare una copia della carta di circolazione del veicolo che ne attesti la trazione esclusivamente elettrica.

Come previsto dall'ordinanza n. 486 del 22/12/2010 "Disciplina per l'accesso e la sosta nelle zone a traffico limitato a partire dal 01/01/2011", le autorizzazioni sono:

- a pagamento per i residenti in zona ZTL, secondo la tariffa stabilita per la prima autorizzazione;
- gratuite per i soggetti che hanno ricevuto un'auto elettrica nell'ambito del progetto "E-Mobility" e per coloro che posseggono veicoli che per altri motivi hanno diritto a essere inseriti nella lista bianca A.

L'ordinanza è emanata in deroga alle ordinanze precedenti sulla circolazione in ZTL e in attesa che il nuovo piano urbano del traffico fornisca indicazioni più precise e definitive sulla circolazione dei veicoli elettrici, ibridi e a idrogeno.

⁵⁵⁶ Per veicoli elettrici si intendono i mezzi destinati al trasporto di persone e di merci dotati esclusivamente di un motore elettrico che fornisce energia meccanica per la locomozione e alimentato da accumulatori.

Motivazioni

- Il Comune di Pisa è impegnato nella ricerca di soluzioni e sistemi innovativi per la mobilità sostenibile e in particolare per la mobilità elettrica.
- La mobilità elettrica offre numerose soluzioni a livello cittadino: dalla mobilità privata su due e quattro ruote al trasporto pubblico, alla gestione delle flotte di veicoli e di trasporto delle merci, al servizio di auto condivisa (*car sharing*).
- La sostituzione dei veicoli a motore con i veicoli elettrici comporta numerosi benefici e vantaggi: a livello ambientale, per esempio, permette di eliminare le principali emissioni inquinanti e acustiche e, in termini di mobilità sostenibile, i veicoli a trazione elettrica hanno normalmente dimensioni ridotte.
- Il Comune di Pisa e Enel Ingegneria e Innovazione Spa hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per la sperimentazione del progetto "E-Mobility Italy". L'iniziativa prevede in particolare la costruzione di una infrastruttura di ricarica di veicoli elettrici costituita da colonnine installate sia in luoghi pubblici che privati. La società ha già installato sul territorio comunale le prime colonnine, ha consegnato le prime auto completamente elettriche e prevede di consegnarne altre nei prossimi mesi. La città di Pisa è stata individuata quale contesto ideale per sperimentare il modello integrato di soluzioni per la mobilità elettrica: non solo per le sue caratteristiche urbanistiche e socio-demografiche ma anche per la presenza sul territorio di un polo di eccellenza nella ricerca scientifica e di soggetti pubblici e privati in grado di sostenere il progetto. Il progetto inoltre non comporta oneri diretti e investimenti a carico dell'amministrazione.
- La mobilità elettrica può incentivare l'accesso al centro storico dei cittadini.

In base a queste motivazioni, la Direzione ritiene opportuno favorire la diffusione dei veicoli elettrici e disciplinare la loro circolazione nelle ZTL per l'anno 2011, in attesa che il nuovo piano urbano del traffico stabilisca più precisamente i criteri di accesso e di sosta dei veicoli elettrici e ibridi (termico/elettrici) in ZTL. Solo in seguito a studi e valutazioni più attente sull'offerta di sosta nelle ZTL, sarà possibile infatti decidere se estendere il diritto di accedere e sostare ad altre categorie di veicoli.

Atti e norme di riferimento

- D.lgs. n. 285 del 30.04.1992, artt. 3, 5, 7 e 37 (Nuovo Codice della Strada).
- D.lgs. n. 267 del 18.8.2000, art. 107 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)
- Ordinanza n. 486 del 22/12/2010 "Disciplina per l'accesso e la sosta nelle zone a traffico limitato a partire dal 01/01/2011"
- Ordinanza n. 150 del 06/05/2010 "Regolamentazione della ZTL dei Lungarni"

DISPONE

di rendere nota questa ordinanza mediante:

- pubblicazione all'Albo pretorio
- pubblicazione sul sito internet del Comune
- segnaletica stradale (secondo le norme del Codice della strada)

di inviare copia dell'ordinanza a:

- Comando della Polizia municipale
- Pisamo Spa (per predisporre la segnaletica orizzontale e verticale)

di far entrare in vigore l'ordinanza solo quando sarà installata la segnaletica.

AVVISA

- che è possibile presentare ricorso contro questa ordinanza al Tar della Toscana entro 60 giorni;
- che gli agenti della Polizia municipale e della Forza pubblica hanno l'incarico di far rispettare l'ordinanza;
- che i trasgressori saranno puniti secondo la legge.

Luogo e data (non preceduta da lì)

Il Dirigente

Copia conforme all'originale e in carta semplice per uso amministrativo.

Dalla Segreteria del Comune di Pisa, (data).....

Il Funzionario

.....

La decisione è pubblicata nell'Albo pretorio del Comune dal (data) e vi rimarrà per la durata di 15 giorni, cioè fino al (data).

Il Messo incaricato

.....

Note di analisi testuale

Le ordinanze

L'ordinanza dirigenziale è un provvedimento amministrativo e rientra nella tipologia dei testi "regolativi", in quanto contiene in prevalenza ordini, istruzioni, prescrizioni, regole. Tuttavia, accanto alla funzione regolativa, essa svolge anche una funzione informativa (o espositiva) e argomentativa (si veda la parte nell'originale costituita da premesse, argomentazioni, prove, riferimenti legislativi). In base all'art. 3 della legge 241/1990, nell'atto devono essere enunciati tutti i motivi di fatto e di diritto rilevanti e pertinenti che hanno condotto a una determinata disposizione. Tutti i provvedimenti devono infatti prestarsi a un'interpretazione univoca, contenere parti essenziali complete e corrette, così come completi e corretti devono essere i loro contenuti, e non presentare formulazioni contraddittorie e ambigue.

L'obbligo della motivazione non impone però di far precedere alla parte dispositiva quella argomentativa. Anzi, essendo il testo regolativo per definizione rivolto al destinatario perché segua un determinato comportamento o compia una determinata azione, la struttura dell'ordinanza dovrebbe essere guidata innanzitutto da una filosofia comunicativa di servizio e da una logica induttiva: dunque anche nell'ordinanza l'informazione principale dovrebbe precedere le altre informazioni.

Nella struttura tradizionale dell'atto la motivazione invece occupa lo spazio di maggior rilievo e l'ordine logico delle informazioni proposto al destinatario ricalca l'iter seguito dal procedimento amministrativo all'interno degli uffici.

Il testo in originale e la relativa proposta di riscrittura sono stati discussi durante il focus group con i dipendenti del Comune di Pisa, i quali hanno espresso le loro perplessità in merito all'inversione della parte dispositiva con la parte argomentativa. Secondo molti partecipanti, le motivazioni sono necessariamente da collocarsi prima di ogni altra informazione perché solo in base a queste il dirigente può dimostrare la legittimazione della decisione ("ordina"). Inoltre, a detta di qualcuno l'ordinanza, pur essendo emanata per disciplinare il comportamento del cittadino, ha in realtà una rilevanza innanzitutto interna all'amministrazione; sono altre poi le modalità (comunicato stampa, segnaletica, ecc.) con cui l'autorizzazione viene comunicata alla cittadinanza.

Noi riteniamo che entrambe le osservazioni siano ancora una volta espressione dell'atteggiamento autoreferenziale della pubblica amministrazione e dell'esigenza avvertita dall'autore sopra ogni altra di legittimare la deliberazione mediante il ricorso alla legge e alle motivazioni interne. Nel primo caso potremmo obiettare semplicemente che posticipare le motivazioni che inducono il dirigente a prendere una determinata decisione rispetto al contenuto della decisione non significa assolutamente che egli prenda arbitrariamente una decisione; le motivazioni possono essere chiarite subito dopo. Nel secondo caso che, se l'ordinanza avesse una rilevanza interna prima che esterna, non si capirebbe perché essa venga pubblicata sull'Albo pretorio del Comune; inoltre vi sono chiare informazioni all'interno dell'ordinanza rivolte ai cittadini, i quali, per esempio, devono sapere che saranno puniti in caso di trasgressione.

Nella proposta di riscrittura qui presentata l'anticipazione della parte dispositiva è stata soltanto tentata nell'ottica dell'attenzione al destinatario in modo da poter discutere l'efficacia di tale soluzione all'interno dei lavori di gruppo. L'inversione tra parte dispositiva e motivazione è suggerita in alcuni manuali di scrittura amministrativa e dalla direttiva Baccini del 2005: «*Gli atti amministrativi hanno effetti giuridici. Devono perciò osservare regole e principi di legittimità. Non possono quindi mancare: l'indicazione del soggetto che produce l'atto; l'oggetto dell'atto; la decisione assunta; le motivazioni; gli eventuali adempimenti per l'attuazione. Questa sequenza può cambiare [...] Va infatti sempre privilegiata l'esigenza del destinatario*». Nella riscrittura abbiamo seguito dunque i suggerimenti della direttiva. Tuttavia, considerata la natura strettamente giuridica dell'atto amministrativo, in effetti ci rimane il dubbio che non si tratti della soluzione migliore in termini di efficacia giuridica. A dimostrazione del fatto che non sempre testi semplici e comprensibili siano altrettanto precisi dal punto di vista giuridico.

Da parte nostra si ritiene che la motivazione possa anche rimanere prima della parte dispositiva, a condizione però che si intervenga comunque nella semplificazione delle premesse e delle motivazioni, che si distinguano meglio le une dalle altre e che vengano esposte in forma narrativa. Spesso, come in questo caso, le premesse non sono altro che motivazioni di fatto e di diritto che hanno condotto a una determinata decisione. L'ordine che deve essere seguito è quello che va dalle premesse sulle

fasi significative del procedimento introdotte da “visto” (preambolo) ai motivi che di fatto e di diritto hanno determinato la decisione introdotte da “considerato” (motivazione). Tradizionalmente invece si alternano senza alcuna distinzione precisa: “visto che”, “considerato che”, “premesso che”, “atteso che”, “preso atto”, “attestato che”, “ritenuto che”, “ritenuto opportuno che”, “valutato che”, “tenuto conto che”, “constatato”, “evidenziato”, “rilevato”, “verificato che”, “dato atto che”, “richiamato”, ecc.

La proposta di riscrittura qui proposta è comunque soltanto una delle possibili alternative e comunque sempre perfezionabile. In questo caso è stata così concepita per sollecitare la discussione. Inoltre a chi scrive – ma in realtà abbiamo appreso anche all’autore del testo originale – mancano ancora alcune importanti informazioni che possano permettere di esplicitare meglio i contenuti. Innanzitutto è stato fatto notare come non possa funzionare l’apertura “Il dirigente ordina” in quanto avvicina troppo il soggetto alla formula di rito. Espressioni attenuative sarebbero funzionali a veicolare un carattere meno autoritativo della Direzione. Si possono dunque ricercare formule di apertura maggiormente “*user friendly*”, ma ci troviamo comunque davanti a un’“ordinanza”!

Confronto della leggibilità tra originale e proposta di riscrittura

Proviamo a misurare mediante l’applicazione della formula Gulpease la leggibilità della sola parte dispositiva (introdotta da “Ordina”) del testo originale e del testo riscritto.

Indice di leggibilità Gulpease

89- (Lp/10) + (3xFr)

Lp = (100xtotale lettere)/totale parole

Fr = (100xtotale frasi)/totale parole

	<i>Originale</i>	<i>Riscrittura</i>
Totale lettere	1770	1049
Totale parole	290	184
Totale frasi	5	7
Leggibilità	33	45

Struttura testuale e gerarchia delle informazioni

La struttura standard dell’atto amministrativo (preambolo-motivazione-dispositivo) è stata quindi capovolta – e “stravolta” – secondo la “struttura a piramide rovesciata” per rendere il testo adeguato alle attese del destinatario (*accettabilità*); al quale interessa innanzitutto la decisione (introdotta nell’ordinanza appunto da “ordina”) e le modalità da seguire per chiedere l’autorizzazione alla circolazione. Le parti sono state riorganizzate seguendo dunque il criterio gerarchico della priorità delle informazioni e della rilevanza degli argomenti a sostegno della decisione.

Individuato e anticipato il fulcro del testo, diventa più facile per il cittadino seguire il filo del discorso: dal contenuto del dispositivo verso le sue motivazioni. Inutile dire che l’amministrazione comunale, capovolgendo la sequenza motivazione-dispositivo, veicola all’esterno innanzitutto una maggiore sensibilità, attenzione e cura nei confronti del cittadino.

Nel preambolo (*premesso che*) e nella motivazione (*visto inoltre che, evidenziato, ritenuto necessario, ritenuto opportuno, visto/a/e/i*) spesso le informazioni si ripetono e non rispondono a una reale distinzione tra premesse che hanno dato impulso all’avvio del procedimento amministrativo e contenuti obiettivi della motivazione). Inoltre sono riportate in paragrafi diversi informazioni che si riferiscono alla medesima realtà e vicenda, come nel caso della storia del protocollo d’intesa tra la società Enel e il Comune per la mobilità elettrica (*coerenza*). È importante non trascurare che anche per quanto riguarda le motivazioni, devono essere rivelate innanzitutto le informazioni rilevanti per il cittadino e necessarie perché egli possa verificare la correttezza con cui l’amministrazione ha operato e in seguito le procedure che hanno una rilevanza solo interna (*situazionalità*).

I riferimenti agli atti e alle norme che disciplinano la materia in questione e che spiegano l’*inter-testualità* del testo rispetto agli altri, riportati a sostegno della disposizione, sono stati inoltre riportati in una sezione a parte o in nota per evitare di ostacolare la scorrevolezza del testo. Solo alcuni dei destinatari sono infatti interessati a conoscere l’intero iter del procedimento e la documentazione legislativa in materia. Essi sono obbligatori ma la loro posizione all’interno del testo non deve intralciare in alcun modo la leggibilità.

Dal punto di vista dell’*informatività* inoltre si ritiene necessario anticipare nell’oggetto l’anno a cui si riferisce l’autorizzazione alla circolazione nelle ZTL (sigla sciolta alla prima occorrenza) in modo da circoscrivere subito l’arco temporale di riferimento dell’ordinanza.

Lessico

Nel testo non sono presenti numerosi tecnicismi giuridici. Com'è comprensibile invece si ricorre a termini tecnico-specialistici relativi alla mobilità elettrica (*flotte, car sharing, locomozione, accumulatori, endotermico*). Nella riscrittura abbiamo deciso di riportare in una nota le spiegazioni tecniche e di tradurre *car sharing*. Dal punto di vista del lessico, le criticità più rilevanti si riscontrano nei seguenti tratti.

- Eccessive nominalizzazioni che rendono astratte le espressioni rispetto alla concretezza e alla dinamicità delle relative forme verbali: *realizzazione, sperimentazione, installazione, promozione, applicazione, attuazione, definizione* (in un caso addirittura “*definizione di una disciplina da definirsi*”), *esecuzione, esclusione, pubblicazione, apposizione*, ecc. In molti casi abbiamo dovuto mantenere le nominalizzazioni anche nella riscrittura in quanto, lasciando impliciti i concetti, esse non permettono di risalire alle informazioni necessarie per poterle rendere esplicite. Nel caso per esempio della premessa in cui si dice che la città di Pisa è stata individuata quale contesto urbanistico ideale per sperimentare il progetto di mobilità sostenibile non si comprende il soggetto, ossia “da chi” sia stata individuata tale. Spesso l’ambiguità espressiva obbliga a non procedere con rischiose semplificazioni e a chiedere chiarimenti sul punto.
- Termini ed espressioni burocratiche: *trovasi* (enclisi) *in pubblicazione, nelle more di una definizione, utilizzatori, soggetti assegnatari, attestante, relative, rilascio, transito*, ecc.
- Formule ridondanti e perifrastiche: *apposizione di idonea segnaletica, prevista dalle norme vigenti, per la messa a punto e la sperimentazione, le motivazioni addotte in premessa, suddetti veicoli, la presente ordinanza* (più volte), ecc.

Come si può facilmente notare dalla proposta di riscrittura, non si propone una totale “epurazione” di nominalizzazioni e di tratti lessicali burocratici. “Transito” ma anche “rilascio”, nonostante lo stampo burocratico, possono rimanere invariati considerata la loro economicità semantica. L’incomprensibilità si dà nel momento in cui diversi tratti lessicali burocratici, incastrati tra di loro come in un rebus, ostacolano la lettura e la comprensione del testo. Oltre ai problemi di comprensione, vi è inoltre – è bene evidenziarlo sempre – il meta-messaggio di distanza relazionale che i tratti burocratici veicolano.

Sintassi

Se nel caso specifico il lessico utilizzato nell’ordinanza fa trasparire una certa distanza “linguistica” tra l’amministrazione comunale e il cittadino senza creare, a dire il vero grossi problemi di comprensibilità (soprattutto per coloro che a certi costrutti lessicali burocratici sono in qualche modo abituati), la costruzione sintattica, in particolare in alcune parti, genera un vero e proprio “stato confusionale”. È sufficiente scomporre il blocco complesso di subordinate e incisi (spesso contenenti i riferimenti legislativi) che compongono il dispositivo in frammenti più brevi e di senso compiuto per evitare al lettore un eccesso di significati da districare. Non sempre è possibile utilizzare una struttura della frase semplice e lineare (soggetto, verbo e complemento), ma laddove è possibile perché non farlo? Ad alleggerire il testo si ritiene molto utile inoltre il ricorso all’elenco puntato (da noi utilizzato per descrivere le diverse modalità per ottenere l’autorizzazione), che permette di isolare e porre in evidenza le informazioni e che, in un certo senso, “costringe” ad essere espliciti. Infine, con i limiti che abbiamo precisato, è opportuno privilegiare la forma attiva a quella passiva.

Impaginazione

L’impostazione grafica dovrebbe agevolare la lettura e invitare a porre ordine nelle idee e nei rapporti logici tra contenuti diversi. Occorrerebbe “far respirare la pagina” (e di conseguenza il nostro lettore!) e consentire una prima comprensione, già “a colpo d’occhio”, dei contenuti. Siamo in disaccordo con l’utilizzo che l’autore fa in particolare del grassetto per porre in evidenza troppo e quindi niente.

Originale



COMUNE DI PISA

Direzione Partecipazione e Servizi Istituzionali
Contatti [Omissis]

Pisa, XX/XX/XX

OGGETTO : Capitolato speciale per affidamento servizio di comunicazione strategica per l'Amministrazione Comunale.

Art. 1) – OGGETTO DELLA PRESTAZIONE

Considerato che l'Amministrazione Comunale intende sviluppare, oltre alla comunicazione di servizio, meccanismi e strumenti che consentano un monitoraggio dell'attuale comunicazione dell'Ente, una valutazione sull'efficacia della stessa comunicazione, che individuino modalità di interazione e siano di supporto nella definizione delle priorità di intervento nel campo comunicativo al fine di condividere con i cittadini un progetto di città futura che riguardi in particolare grandi problemi strategici quali:

- le strategie di sviluppo e di rilancio della città da un punto di vista urbanistico
- il coordinamento e la valorizzazione delle politiche di sostenibilità ambientale

Tali risultati possono essere conseguiti attraverso un percorso di comunicazione istituzionale che consolidi e potenzi i meccanismi di relazione tra cittadini e vertice amministrativo – politico contribuendo a far crescere l'informazione e la consapevolezza sulle problematiche in gioco;

A tal fine è necessario espletare ed implementare le seguenti attività:

- Il monitoraggio stampa dell'Ente sui media locali e nazionale;
- Il monitoraggio dei servizi erogati alla cittadinanza;
- La produzione di report;
- La realizzazione di una strategia comunicativa per la valorizzazione dei processi di trasformazione urbanistica e strategie di sviluppo territoriale e implementazione dei processi partecipativi della cittadinanza;
- Proposte di miglioramento e di pianificazione strategica;
- Proposte di miglioramento e innovazione delle forme di informazione, interazione e partecipazione consapevole dei cittadini;
- Coordinamento strategico delle iniziative di comunicazione istituzionale con i cittadini

Art. 2) – CARATTERISTICHE DELLA PRESTAZIONE

La prestazione dovrà prevedere:

- Sistematica assistenza sia diretta che a distanza alla comunicazione dell'Ente, ed in particolare all'Ufficio Stampa e all'Ufficio di Supporto al Sindaco;
- Monitoraggio sistematico ed analisi media: stampa locale, regionale e nazionale compreso tv locali;
- Analisi/report su visibilità qualitativa e quantitativa della città sul web;

- Tutoraggio, orientamento e assistenza, sia diretta che a distanza all'Amministrazione, agli uffici preposti alla comunicazione e agli uffici a diretto contatto con la cittadinanza;
- Approfondimento delle modalità di accesso ai servizi erogati dall'A.C. e proposte di implementazione e promozione dell'accesso a quei servizi che sono poco accessibili e/o sconosciuti;
- Coordinamento strategico delle iniziative di comunicazione dell'A.C., di interazione e partecipazione consapevole dei cittadini;
- Valutazione della coerenza tra obiettivi comunicativi da raggiungere e strumenti comunicativi adottati;
- Produzione di report semestrali sull'attività svolta;
- Produzione di report semestrali sull'efficacia comunicativa dell'Ente, sugli strumenti utilizzati e stesura proposte di miglioramento;
- Produzione di un piano di comunicazione strategica volta a strutturare la comunicazione dell'Ente in relazione ai temi strategici della trasformazione urbana e della sostenibilità ambientale;
- Saranno valutate anche proposte aggiuntive e migliorative rispetto a quanto richiesto che realizzino obiettivi di comunicazione strategica.

Art. 3) – DURATA DELL'APPALTO

Il contratto decorre a partire dalla data di sottoscrizione del presente atto e avrà la durata di due anni; a tale data si intende cessato senza bisogno di disdetta di una delle parti.

Art. 4) – IMPORTO STIMATO

L'importo a base di appalto è stimato in € 49.200,00 oltre Iva ai sensi di legge.

Art. 5) – CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE – PROGETTO GESTIONALE ED OFFERTA ECONOMICA

L'appalto sarà aggiudicato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 83 del D.Lgs. 163/06.

A tal fine il concorrente dovrà presentare, per iscritto, un progetto organico di gestione complessiva delle attività e degli interventi indicati negli artt. 1 e 2 del presente capitolato ed un'offerta economica secondo le modalità di seguito indicate.

Il progetto e l'offerta economica saranno valutati secondo i seguenti parametri e con i seguenti punteggi:

a) - Progetto gestionale: max punti 70 suddivisi nel seguente modo:

1) – Contenuto del progetto: max punti 50 così distribuiti:

- Analisi del territorio e modalità di approccio alle problematiche cittadine max 10 punti;
- completezza, chiarezza e rispondenza agli obiettivi indicati nel capitolato max 5 punti;
- descrizione strumenti di monitoraggio e valutazione max 15 punti;
- modalità e tempi di realizzazione di quanto offerto max punti 10;
- proposta di tecniche di comunicazione aggiuntive e migliorative rispetto a quanto richiesto max 10 punti;

2) – Qualità professionale del team operativo max punti 20 così distribuiti:

- Livello qualitativo del team operativo max 12 punti;

- Esperienza maturata con altre PP.AA. e aziende di servizi ai cittadini max 8 punti;
- b) – Offerta economica: max punti 30
- Il punteggio massimo attribuibile è di 30/100 e verrà assegnato in modo automatico con l'applicazione della seguente formula:

$$x = \frac{P_i * C}{PO}$$

x= punteggio da attribuire al prezzo offerto dal concorrente i-esimo
P_i= Prezzo più basso offerto
C= Coefficiente (30)
PO= prezzo offerto dal concorrente i-esimo

Il progetto gestionale, comprensivo dell'offerta economica, presentato in sede di gare è parte integrante della prestazione disciplinata dal presente capitolato e pertanto vincolante per l'aggiudicatario.

Art. 6) – SUBAPPALTO

L'impresa potrà subappaltare il 30% dell'importo contrattuale.

Art. 7) – PAGAMENTI

I pagamenti verranno liquidati in soluzioni semestrali a seguito di verifica dell'attività svolta, dietro presentazione di report sull'attività effettuata nel semestre oggetto di fatturazione. Il report dovrà fare riferimento alle attività svolte, mediante esplicitazione di:

- documentazione prodotta;
- attività eseguite, comprese quelle aggiuntive e migliorative proposte nell'offerta progettuale;
- tempistica delle attività, tenendo conto dei tempi di realizzazione indicati nell'offerta;

La liquidazione avverrà a 90 giorni dalla data di presentazione fattura, dopo la verifica dell'attività svolta e previa acquisizione del d.u.r.c.

Art. 8) – PENALI

In caso di ritardo nell'esecuzione delle prestazioni previste contrattualmente verrà applicata una penale di € 50,00 per ogni giorno di ritardo rispetto ai tempi previsti nel progetto gestionale.

Art. 10) – RISOLUZIONE PER INADEMPIMENTO

Il contratto verrà automaticamente risolto in caso di mancata presentazione dei report semestrali previsti e/o delle proposte di miglioramento. Il contratto potrà essere risolto nel caso di inadempimento delle prestazioni contrattualmente previste.

Art. 11) – CAUZIONE DEFINITIVA

A garanzia degli impegni assunti e dell'osservanza del presente Capitolato, l'impresa appaltatrice dovrà versare nelle forme stabilite dalla legge una cauzione definitiva nella misura e con le modalità definite dall'art. 113 del d.lgs. 163/06.

La cauzione dovrà essere costituita e trasmessa alla stazione appaltante prima della stipula del contratto, o prima dell'avvio del servizio, nel caso in cui ne sia autorizzato l'inizio anticipato.

La cauzione viene prestata a garanzia dell'adempimento di tutte le obbligazioni del contratto e del risarcimento dei danni derivanti dall'eventuale inadempimento delle obbligazioni stesse, salva comunque la risarcibilità del maggior danno.

La stazione appaltante ha diritto di valersi della cauzione per l'eventuale maggior spesa sostenuta per la gestione del servizio in caso di risoluzione del contratto con l'originario appaltatore. La stazione appaltante ha inoltre diritto di valersi della cauzione per provvedere al pagamento di quanto dovuto dall'Appaltatore per le inadempienze derivanti dall'inosservanza di norme e prescrizioni dei contratti collettivi, delle leggi e dei regolamenti sulla tutela, protezione, assicurazione, assistenza e sicurezza fisica dei lavoratori.

L'Appaltatore dovrà reintegrare la cauzione nel caso in cui questa sia venuta meno in tutto o in parte. In caso di inottemperanza, la reintegrazione si effettua a valere sui ratei di prezzo da corrispondere all'Appaltatore.

La cauzione definitiva è progressivamente svincolata a misura dei pagamenti semestrali effettuati, nel limite massimo del 75% dell'iniziale importo garantito. Lo svincolo opera automaticamente e l'appaltatore ha diritto di ricevere attestazioni comprovanti il raggiungimento della percentuale di servizio eseguito.

Relativamente all'ammontare residuo, pari al 25% dell'iniziale importo garantito, la cauzione è svincolata a cura del Responsabile incaricato dall'Amministrazione dopo il pagamento di tutte le somme dovute all'appaltatore e solo dopo che l'Appaltatore avrà adempiuto a tutti gli oneri prescritti dal contratto e dalle leggi vigenti.

Art. 12) – CONTROVERSIE

Per tutte le controversie che dovessero insorgere per l'esecuzione dell'appalto è competente il Foro di Pisa.

LA DIRIGENTE
[Omissis]

Proposta di riscrittura



COMUNE DI PISA

Direzione Partecipazione e Servizi Istituzionali
Contatti [Omissis]

Pisa, XX/XX/XX

OGGETTO: Capitolato speciale per l'affidamento del servizio di comunicazione strategica

Art. 1 – OGGETTO DELLA PRESTAZIONE

Il Comune di Pisa intende sviluppare sistemi e strumenti di monitoraggio e di valutazione delle attività di comunicazione istituzionale per individuare le priorità d'intervento in campo comunicativo e le modalità di interazione più idonee con i cittadini. In particolare, per poter progettare insieme ai cittadini strategie di sviluppo urbanistico e politiche di sostenibilità ambientale, è necessario avviare un percorso di comunicazione istituzionale che possa consolidare la relazione tra amministrazione e cittadini e rendere questi ultimi maggiormente informati e consapevoli dei problemi da affrontare.

Per raggiungere questi obiettivi è necessario realizzare:

- il monitoraggio della stampa dell'ente sui media locali e nazionali;
- il monitoraggio dei servizi erogati alla cittadinanza;
- report di ricerca;
- una strategia comunicativa che permetta di valorizzare i processi di trasformazione urbanistica e di sviluppo territoriale e di rendere attiva la partecipazione della cittadinanza a questi processi.
- proposte di miglioramento delle attività di comunicazione e un piano di comunicazione strategica;
- forme innovative di informazione, interazione e partecipazione dei cittadini;
- il coordinamento delle iniziative di comunicazione istituzionale.

Art. 2 – CARATTERISTICHE DELLA PRESTAZIONE

La prestazione dovrà consistere in:

- assistenza sistematica, diretta e a distanza, alla comunicazione dell'ente, in particolare all'Ufficio Stampa e all'Ufficio di Supporto al Sindaco;
- monitoraggio e analisi della stampa locale (incluse le tv), regionale e nazionale.
- analisi qualitativa e quantitativa della visibilità della città sul web e produzione di report;
- tutoring, orientamento e assistenza, diretta e a distanza, agli uffici dell'ente che si occupano di comunicazione e a diretto contatto con la cittadinanza;
- analisi dell'accessibilità dei servizi e individuazione delle strategie opportune per migliorare servizi che risultano poco accessibili e/o poco conosciuti;

- coordinamento delle iniziative di comunicazione, interazione e partecipazione realizzate dall'ente;
- valutazione della coerenza tra strumenti e obiettivi comunicativi;
- produzione di report semestrali sugli strumenti utilizzati e sull'efficacia comunicativa dell'ente e indicazione delle relative proposte di miglioramento;
- elaborazione di un piano di comunicazione strategica sui temi della trasformazione urbana e della sostenibilità ambientale;
- stesura e consegna di report semestrali sull'attività svolta;
- formulazione di proposte di miglioramento della comunicazione strategica.

Art. 3 – DURATA DELL'APPALTO

Il contratto dura 2 anni a partire dalla data di sottoscrizione e, superati i 2 anni, termina senza che sia necessaria la disdetta di una delle due parti.

Art. 4) – IMPORTO STIMATO

L'importo stimato è di € 49.200,00 oltre Iva.

Art. 5 – CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE – PROGETTO GESTIONALE E OFFERTA ECONOMICA

Il Comune aggiudica l'appalto sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 83 del D.lgs. 163/06). A tal fine, il concorrente dovrà presentare, per iscritto, il progetto di gestione delle attività e degli interventi e la relativa offerta economica. Il progetto gestionale, comprensivo dell'offerta economica, è vincolante per l'aggiudicatario della gara.

Parametri di valutazione

a) Progetto gestionale: max 70 punti. I punti sono così suddivisi:

1) Contenuto del progetto: max 50 punti

Analisi del territorio e degli approcci alle problematiche	max 10 punti
Completezza, chiarezza e rispondenza del progetto agli obiettivi indicati nel capitolato	max 5 punti
Descrizione degli strumenti di monitoraggio e di valutazione	max 10 punti
Modalità e tempi di realizzazione del progetto	max 10 punti
Proposte aggiuntive a quelle richieste dal capitolato	max 10 punti

2) Qualità professionale del team operativo: max 20 punti

Livello qualitativo del team operativo	max 12 punti
Esperienza maturata con altri enti pubblici e aziende di servizi ai cittadini	max 8 punti

b) Offerta economica: max punti 30/100

Per l'attribuzione del punteggio si applicherà la formula che segue:

$$x = \frac{P_i * C}{PO}$$

Dove:

x= punteggio da attribuire al prezzo offerto dal concorrente i-esimo;

Pi= Prezzo più basso offerto;

C= Coefficiente (30);

PO= prezzo offerto dal concorrente iesimo.

Art. 6 – SUBAPPALTO

L'impresa potrà dare in subappalto fino al 30% dell'importo del contratto.

Art. 7 – PAGAMENTI

I pagamenti verranno corrisposti in rate semestrali dopo aver verificato l'attività svolta nel semestre di riferimento della fatturazione. L'aggiudicatario dovrà infatti presentare un report semestrale contenente i documenti prodotti, le attività eseguite (comprese quelle aggiuntive) e i tempi di esecuzione sulla base dei tempi previsti nell'offerta progettuale.

Il pagamento avverrà entro 90 giorni dalla data di presentazione della fattura e dopo aver ricevuto il d.u.r.c.

Art. 8 – PENALI

Se si verifica un ritardo nella realizzazione delle prestazioni rispetto ai tempi previsti nel progetto gestionale, verrà applicata una penale di € 50,00 per ogni giorno di ritardo.

Art. 9 – RISOLUZIONE PER INADEMPIMENTO

In caso di inadempimento alle prestazioni previste nel contratto e di mancata consegna dei report semestrali, il contratto si scioglie automaticamente.

Art. 10 – CAUZIONE DEFINITIVA

A garanzia degli obblighi contrattuali assunti, l'impresa appaltatrice dovrà versare una cauzione definitiva nella misura e con le modalità definite dall'art. 113 del D.lgs. 163/06. La cauzione dovrà essere costituita e trasmessa alla stazione appaltante prima che venga stipulato il contratto, oppure, nel caso in cui si autorizza ad anticiparne l'inizio, prima dell'avvio del servizio.

L'impresa presta la cauzione a garanzia del risarcimento dei danni che potrebbero derivare da eventuali inadempimenti; fermo restando l'obbligo di risarcire danni maggiori. La stazione appaltante ha il diritto di avvalersi della cauzione nel caso in cui la risoluzione del contratto obbliga a sostenere una spesa maggiore per la gestione del servizio e nel caso in cui essa debba provvedere al pagamento di quanto dovuto dall'Appaltatore per non aver osservato norme e prescrizioni dei contratti collettivi, leggi e regolamenti su tutela, protezione, assicurazione, assistenza e sicurezza fisica dei lavoratori.....

Art. 11) – CONTROVERSIE

Il Foro di Pisa è competente per qualsiasi controversia dovesse insorgere tra le parti.

LA DIRIGENTE

[Omissis]

Note di analisi testuale

Bandi e documenti tecnici allegati

I bandi di gara e di concorso sono procedimenti “ad evidenza pubblica” in cui l’amministrazione si assume l’obbligo di rendere trasparente il suo comportamento nell’aggiudicazione di un appalto pubblico al miglior offerente o del concorso al partecipante che dimostra maggiori titoli, competenze, ecc. Mediante queste procedure pubbliche, l’amministrazione consente a cittadini e imprese di esercitare un controllo sul proprio operato e di verificare la rispondenza dell’azione amministrativa ai criteri di legalità, imparzialità e buon andamento.

Pubblicati nei siti istituzionali, dalle statistiche di accesso ai siti, i bandi risultano tra i documenti più visitati in rete: proprio per le opportunità che offrono in termini di assunzioni, lavori, contratti di fornitura e di servizi.

Accade spesso tuttavia che requisiti e modalità di partecipazione, criteri di selezione, sistemi di attribuzione di punteggi, richieste di documenti e allegati, ecc., per il linguaggio in cui sono formulati inducono in errore gli interessati a partecipare. Di fronte a un bando pubblico pare dunque che non tutti i partecipanti siano nelle medesime condizioni di concorrenza. È usuale concludere: “vince chi capisce!”. Lo dimostra il numero dei ricorsi contro bandi pubblici per assenza di chiarezza e di completezza delle informazioni.

L’esempio da noi riportato è un capitolato, un documento tecnico allegato a un contratto d’appalto, che contiene l’indicazione del contesto in cui il progetto si inserisce e riveste la sua importanza strategica, gli obiettivi che con esso si intendono perseguire, le attività da realizzare, le modalità e i tempi di realizzazione, le risorse destinate, i documenti da produrre, i criteri di attribuzione dei punteggi per l’aggiudicazione dell’appalto, gli obblighi giuridici dei contraenti e gli adempimenti che il committente chiede all’appaltatore, ecc.

Si è deciso di provare a riscrivere un documento tecnico per acquisire una maggiore consapevolezza delle difficoltà che gli autori dei testi incontrano nell’abbandonare certe formulazioni giuridiche per tentarne una semplificazione. Se l’assenza di padronanza della materia ci obbliga a lasciare intatte certe espressioni tecniche per evitare i rischi di un’eccessiva semplificazione, molto può essere migliorato invece in termini di costruzione attiva delle frasi, riduzione delle nominalizzazioni e della ridondanza lessicale e semantica (l’aggettivo strategico ricorre per esempio a dismisura e rischiano di diventare retorici i continui riferimenti alla comunicazione istituzionale strategica finalizzata alla partecipazione consapevole dei cittadini alla risoluzione dei problemi urbanistici e ambientali del territorio). La ridondanza inoltre trascende il testo, se si legge il capitolato accanto al bando di gara.

Nel lavoro di gruppo sono state discusse in particolare alcune scelte espressive su cui si sono aperti dibattiti e ricerche. L’espressione “è necessario espletare e implementare le seguenti attività”, per esempio, è giudicata da alcuni appropriata in quanto “espletare” e “implementare” sarebbero due verbi che indicano azioni differenti; mentre per altri non significherebbe altro che “fare qualcosa”, quindi si potrebbe anche far seguire a “è necessario” semplicemente l’elenco delle attività che devono essere svolte. Nella riscrittura si è deciso di accentuare il senso del verbo “implementare” (peraltro un adattamento dall’inglese, derivante dal linguaggio informatico) ricorrendo al verbo italiano “realizzare”. Dunque si è preferito scrivere semplicemente “è necessario realizzare” e poi l’elenco delle attività richieste dal committente.

Né “implementare” e né “espletare” presi singolarmente avrebbero soddisfatto la nostra esigenza di riscrittura: essendo “espletare” un termine di uso burocratico. Una ricerca nei dizionari è sempre utile a fugare ogni dubbio. Si riportano di seguito le due voci del verbo.

Dal Vocabolario Treccani

Implementare v. tr. [adattam. dell’ingl. (*to*) *implement*, der. del lat. *implere* «riempire, condurre a termine»] (*io impleméto*, ecc.).

1. Adempiere, completare, perfezionare: *i. un accordo, un contratto* e sim.; dare pratica realizzazione a un piano, a un progetto.

2. Con accezione partic., in informatica, allestire un sistema o una procedura a partire dagli studi preliminari fino alla sua messa in opera definitiva, attraverso le fasi intermedie di programma-

zione e prova. Oltre al presente verbo e al sost. *implementazione*, sono stati introdotti dall'ingl. in alcuni linguaggi settoriali anche il s. m. *impleméto* e gli agg. *implementale*, *implementare* (ingl. *implement*, *implemental*, *implementary*).

Espletare v. tr. [der. del lat. *expletus*, part. pass. di *explere* «riempire, compiere»] (*io esplèto*, ecc.), buocr. – Compiere, condurre a termine, finire: *e. una pratica*; *e. il programma*.

Originale



COMUNE DI PISA AVVOCATURA CIVICA

Egr. Sig. [Omissis]
Via [Omissis]

BOZZA DI LAVORO

Pisa, XX/XX/XX
Sinistro del XX/XX/XX

Egregio Signor [Omissis],

Le comunichiamo che stiamo facendo le prime verifiche in relazione alla richiesta di risarcimento da lei presentata.

La informiamo che la pratica relativa al suo reclamo è stata aperta e che la valutazione della stessa avrà inizio non appena farà pervenire l'allegata dichiarazione (con allegata copia della carta d'identità) – attestante il rilascio della sua autorizzazione al Comune ed ai propri incaricati, alla ricezione ed al trattamento dei suoi dati personali.

Le ricordiamo, altresì, che, al fine di poter valutare la sua richiesta, qualora non avesse già provveduto, è necessario trasmettere la seguente documentazione all'indirizzo di seguito riportato:

- Prova del fatto avvenuto addotto a fondamento della Sua richiesta (es. Testimonianza scritta redatta sull'apposito modulo disponibile presso l'URP del Comune, con allegata copia della carta d'identità del testimone, copia del verbale delle Forze dell'Ordine presenti al fatto o successivamente intervenute, ecc.);
- Fotografie, del luogo ove si sarebbe verificato il danno nonché dei beni danneggiati, allegando altresì i relativi preventivi o fatture;
- Indicazione del luogo ove si trovino eventuali veicoli danneggiati qualora non fossero stati già riparati (p. ss. garage, officina, ecc.);
- Documentazione e certificazione medica completa attestante eventuali danni alla persona.

Le facciamo cortesemente notare che, nell'assenza della documentazione appena citata, dato il mancato assolvimento dell'onere della prova da parte del richiedente, non sarà possibile procedere alla valutazione della pratica.

La informiamo che, per via della natura strettamente personale delle questioni trattate, qualsiasi comunicazione relativa al suo reclamo potrà avvenire esclusivamente per scritto al seguente recapito:

Direzione Avvocatura civica, Via [Omissis]

In presenza della documentazione necessaria appena elencata, sarà contattata dal Comune di Pisa una volta che sarà stato completato l'iter valutativo della Sua richiesta.

Distinti saluti,

[Omissis]

Proposta di riscrittura



**COMUNE DI PISA
AVVOCATURA CIVICA**

**Sig. [Omissis]
Via [Omissis]**

Pisa, XX/XX/XX
Prot. n.

Oggetto: Apertura pratica Sinistro del XX/XX/XX

Gentile Signor [Omissis],

le comunichiamo che è stata aperta la pratica relativa alla richiesta di risarcimento danni che lei ha presentato in data XX/XX/XX. Per valutare la pratica è necessario che lei trasmetta all'ufficio la dichiarazione allegata a questa lettera con cui autorizza il Comune a trattare i suoi dati personali e una copia della sua carta d'identità.

Inoltre, se non avesse già provveduto, le ricordiamo che deve inviare all'ufficio anche i seguenti documenti:

- prova del fatto che motiva la sua richiesta (es. modulo di testimonianza disponibile presso l'Urp del Comune, con allegata copia del verbale delle Forze dell'Ordine che erano presenti o che sono intervenute subito dopo il fatto).
- fotografie del luogo dove si è verificato il danno e dei beni danneggiati (di questi allegare anche i preventivi o le fatture)
- indicazione del luogo in cui si trovano eventuali veicoli danneggiati che non sono stati già riparati (es. garage, officina, ecc.)
- documenti e certificati medici che attestano eventuali danni alla persona.

In assenza di questi documenti, e quindi di una prova concreta del fatto accaduto, non avremmo elementi a sufficienza per poter valutare il caso.

La preghiamo di trasmettere qualsiasi comunicazione al seguente recapito:

Direzione Avvocatura civica
Via [Omissis]

Una volta acquistati i documenti necessari, sarà nostra cura contattarla per comunicarle gli esiti della valutazione.

Distinti saluti,

[Omissis]

Note di analisi testuale

Le Lettere

Rispetto agli altri testi che abbiamo qui riportato, le lettere non si rivolgono a destinatari indistinti o a categorie di destinatari interessati (l'ordinanza rivolta a coloro che possiedono veicoli elettrici, l'avviso al pubblico, ecc.) ma sono utilizzate per comunicare con destinatari ben precisi: per dare delle informazioni o per rispondere a richieste di informazioni.

Gli elementi strutturali di una lettera sono intestazione, data e luogo, numero di protocollo, indirizzo interno, contenuto, saluti e firma del responsabile del procedimento o responsabile dell'ufficio. Nel caso della lettera da noi riportata vi sono tutti questi elementi, anche se alcune parti sono state oscurate per tutelare la privacy oppure non sono presenti perché il testo è soltanto una bozza di lavoro sottoposta alla nostra valutazione (per questo per esempio nell'originale è assente il numero di protocollo).

L'esempio non è stato riportato perché ritenuto inefficace da un punto di vista comunicativo – non è questa, ripetiamo, la ragione che spiega la collocazione dei vari testi in questa Appendice – ma, al contrario, proprio perché testimonia un certo cambiamento linguistico maturato in molti degli uffici dell'amministrazione comunale. Non si riscontrano infatti tracce di certi rituali stilistici tipicamente burocratici che imperversavano invece qualche anno fa' negli uffici dello stesso ente e che altrove imperversano ancora; soprattutto nel settore dell'Avvocatura civica. Si noti per esempio l'uso del pronome personale alla prima persona plurale con cui il responsabile si rivolge al destinatario; in molti altri testi avremmo potuto trovare la forma impersonale “si comunica” o addirittura “la scrivente comunica”.

Ciononostante, persistono comunque, come è possibile notare dalla riscrittura e dalla tabella di leggibilità, ancora ampi margini di semplificazione e di chiarificazione. Un lavoro di revisione in questo senso, come quello collegialmente prodotto, non può che produrre maggiori livelli di accessibilità del testo.

Indice di leggibilità Gulpease

$89 - (Lp/10) + (3 \times Fr)$

$Lp = (100 \times \text{totale lettere}) / \text{totale parole}$

$Fr = (100 \times \text{totale frasi}) / \text{totale parole}$

	<i>Originale</i>	<i>Riscrittura</i>
Totale lettere	1751	1266
Totale parole	282	228
Totale frasi	14	13
Leggibilità	42	51

Basta inoltre dare un rapido sguardo al testo della lettera per notare come l'Autore, pur avendo personalizzato la comunicazione, metta oltremodo in evidenza l'attività di comunicazione realizzata dall'ufficio. “Le comunichiamo”, “La informiamo”, “Le ricordiamo”, “Le facciamo cortesemente notare”, “La informiamo” per la seconda volta sono espressioni che in una lettera possono essere date per scontate senza che il testo perda elementi essenziali ai fini della comprensione.

Da evitare, quando è possibile, come in questo caso, far riferimento a continui allegati e ad “appositi” moduli e documenti che è invece più opportuno chiamare sempre con il loro nome: il modulo di testimonianza e non l'apposito modulo. La carta d'identità è inoltre richiesta ben 2 volte come allegato di due documenti diversi ma relativi alla stessa pratica: ma ciò rimanda più in generale alla semplificazione delle procedure burocratiche.

Tra le espressioni burocratiche infine inutili dal punto di vista informativo e giuridico, “il rilascio della sua autorizzazione” (al posto di “autorizzazione”) “fatto addotto a fondamento”, “ove”, “nonché”, “la stessa” in funzione nominale e “il mancato assolvimento dell'onere della prova”.

Originale

Spett.le

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

nel comune di Pisa
Palazzo Gambacorti

Piazza XX Settembre

56125 Pisa PI

OGGETTO: Ricorso avverso diniego di accesso ai documenti (art. 25 della Legge n. 241/90).

La sottoscritta _____

nata a _____ il _____

residente in _____ prov. _____

via _____ n. _____

telefono _____ fax _____

e-mail _____

ha presentato in data _____ all'Ufficio _____

del _____ una richiesta di accesso formale
per visione ed estrazione di copie della seguente documentazione:

In riscontro alla suddetta richiesta, l'Ufficio interpellato ha opposto

- diniego con lettera raccomandata AR del _____ spedita il _____ come da timbro postale apposto sulla busta.
- tacito diniego non essendo stato provveduto alla produzione di copia dei documenti richiesti entro il termine previsto di giorni 30 dal ricevimento della domanda

Con la presente si chiede di valutare la legittimità del diniego, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 25 della Legge n. 241/90 comma 4 e di assumere le conseguenti determinazioni.

Si allega copia della richiesta di accesso e/o del provvedimento di diniego/differimento.

Si ritiene di avere diritto alla visione/estrazione di copia dei documenti richiesti per i seguenti motivi:

- _____

_____;
- _____

_____.

Si chiede che ogni comunicazione relativa alla presente istanza sia inviata al seguente indirizzo:

Si allega:

- 1) _____;
- 2) _____.

(data) _____

(firma) _____

Il/La sottoscritto/a, nel trasmettere i propri dati all'Ufficio del Difensore Civico, acconsente al loro trattamento da parte dello stesso, limitatamente a quanto necessario per la presente richiesta.

Il/La sottoscritto/a, all'atto del conferimento dei dati, si dichiara inoltre debitamente informato/a di quanto previsto dall'art. 13 del D.Lgs. n. 196/2003, ivi compresi i diritti che gli/le derivano ai sensi dell'art. 7 del medesimo decreto legislativo in relazione al trattamento dei dati, al quale espressamente consente.

(data) _____

(firma) _____

Proposta di riscrittura

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

Comune di Pisa

Palazzo Gambacorti

Piazza XX Settembre

56125 Pisa

OGGETTO: Ricorso contro il rifiuto di accesso ai documenti
(Art. 25 della Legge n. 241/90)

Dati identificativi del cittadino

Nome e cognome	
Luogo e data di nascita	
Residenza (città, provincia, via e n. civico)	
Indirizzo al quale inviare le comunicazioni (se diverso dalla residenza)	
Telefono e Fax	
E-mail	

Il richiedente ha presentato in data _____ all'Ufficio _____

_____ del _____

una richiesta di accesso formale per esaminare e ottenere copia dei seguenti
documenti:

L' Ufficio _____

- ☐ ha rifiutato l'accesso ai documenti con lettera raccomandata AR del _____ spedita il _____ come risulta dal timbro postale;
- ☐ non ha rilasciato copia dei documenti entro il termine previsto di 30 giorni a partire da quando ha ricevuto la richiesta (tacito diniego);
- ☐ ha rinviato ad altro momento l'accesso ai documenti (differimento).

Il richiedente chiede al Difensore civico di riesaminare la legittimità del rifiuto (comma 4, art. 25, Legge n. 241/90) e di intervenire di conseguenza.

Allegati:

- ☐ copia della richiesta di accesso;
- ☐ copia del provvedimento di rifiuto all'accesso ai documenti;
- ☐ copia del provvedimento di differimento dell'accesso;
- ☐ altro: _____

Motivi che giustificano il diritto all'esame e a ottenere copia dei documenti

Data _____

Firma _____

Il/la sottoscritto/a autorizza l'Ufficio del Difensore Civico a trattare i dati personali dichiarati nel modulo esclusivamente per la gestione di questo procedimento (art. 13 del D.lgs. 196/2003 "Codice in materia di protezione dei dati personali) e dichiara di conoscere i suoi diritti in materia di trattamento dei dati (art. 7 del D.lgs. 196/2003).

Data_____

Firma_____

Note di analisi testuale

I moduli

Durante i lavori di gruppo, all'interno del vasto ed eterogeneo universo dei testi amministrativi¹ è stato deciso di dedicare prioritaria attenzione, piuttosto che ai provvedimenti e agli atti amministrativi con cui il soggetto amministrativo esercita innanzitutto la sua potestà amministrativa, alla modulistica (moduli vari, certificazioni, istruzioni) e ai testi informativi con cui l'amministrazione informa, fornisce istruzioni, recepisce dati e in generale comunica direttamente con i cittadini (avvisi al pubblico, lettere, note informative, risposte a istanze, reclami, esposti, ricorsi, comunicati stampa, ecc.). È in tali testi che deve essere privilegiata innanzitutto la chiarezza comunicativa: frasi brevi e lineari, contenuti essenziali, lessico corrente, sostituzione, quando possibile, dei tecnicismi con termini equivalenti o forme di sostegno alla loro comprensione (note, parentesi, glosse esplicative, ecc.) e un tono colloquiale che possa creare un clima relazione positivo e dunque una più serena e felice interazione con il cittadino.

La rielaborazione e la riscrittura dei moduli si inserisce all'interno di un più vasto progetto di armonizzazione e di standardizzazione dei moduli utilizzati dai diversi uffici: accanto agli interventi di omogeneizzazione dello stile, dell'impaginazione, della formattazione e all'introduzione di parti strutturali fisse sono stati realizzati anche interventi sul lessico, sulla sintassi e sulla struttura testuale nell'ottica della semplificazione; con ricadute significative in termini di leggibilità e comprensibilità e in termini di rafforzamento dell'identità istituzionale. Si tratta di un progetto avviato che non è stato portato a termine in quanto non è stato possibile coinvolgere tutti gli uffici; ma che comunque ha prodotto risultati assai significativi.

Il testo qui riportato è soltanto un esempio di come molte fatiche mentali e fisiche possono essere evitate al cittadino che si reca presso l'ufficio del Difensore civico per vedersi tutelato il diritto di accesso agli atti. La semplificazione del testo diventa particolarmente emblematica nel caso appunto della difesa dei diritti e degli interessi del cittadino nel suo rapporto con gli uffici della pubblica amministrazione e della garanzia da parte dell'ufficio del difensore civico del rispetto dei principi di efficienza, imparzialità, trasparenza e accesso. Mentre il tono burocratico, oltre che "fuori luogo", diventa paradossale in materia di diritto di accesso.

Lessico e sintassi

Trattandosi di un modulo, limiteremo le nostre osservazioni alle criticità lessicali e sintattiche presenti nel testo riportato.

	<i>Testo originale</i>	<i>Proposta di riscrittura</i>
1	"ricorso avverso diniego"	"ricorso contro il rifiuto"
2	"estrazione di copie della seguente documentazione"	"ricevere copia dei seguenti documenti"
3	"In riscontro alla suddetta richiesta"	[Eliminato]
4	"timbro postale apposto sulla busta"	"timbro postale"
5	"non essendo stato provveduto alla produzione di copia"	"L'ufficio non ha rilasciato copia"
6	"assumere le conseguenti determinazioni"	"intervenire di conseguenza"
7	"all'atto del conferimento dei dati"	[Eliminato]
8	"differimento"	"è stato rinviato... (differimento)"

1) Ricorso è l'unico tecnicismo giuridico nell'espressione sopra riportata per il quale non esiste nel linguaggio comune un termine perfettamente corrispondente. Mentre "avverso" è senz'altro traducibile con il più comune "contro" e "diniego" (sebbene sia utilizzato nella stessa legge 241 del 1990) può essere reso con "negazione" o "rifiuto" in modo da permettere al cittadino che non ha un'ele-

¹ I documenti amministrativi si differenziano sulla base dei soggetti che li emettono, dei destinatari a cui si rivolgono e delle loro funzioni. In tutti i casi l'atto amministrativo è un atto oltre che tecnico-giuridico anche comunicativo.

vata istruzione di comprendere l'oggetto del modulo senza provare imbarazzo oppure senza che debba chiedere chiarimenti. Un modulo da compilare non è un testo di legge.

2) Analogamente "estrazione": che, molto probabilmente, il linguaggio amministrativo riprende dal linguaggio bancario, in cui "estrazione dalla cassa" è il «prelevamento dal luogo in cui sono custoditi, dei valori necessari per le operazioni di cassa» (Dizionario Sabatini Coletti). Si tratta comunque sia di un termine facilmente sostituibile in quanto ciò che occorre al cittadino è ricevere una copia del documento e non sapere dell'"estrazione".

3) La ripresa "anaforica", ossia il collegamento con la richiesta di cui si sta parlando, è soltanto ridondante e lo è in particolar modo nel caso di un modulo che dovrebbe essere composto esclusivamente da riquadri da compilare in pochissimi minuti. Non potrebbe inoltre trattarsi di una richiesta diversa da quella in oggetto. E più avanti si sottolinea ancora "con la presente". Si noti inoltre l'espressione tipicamente burocratica "in riscontro" e, immancabile, "ai sensi e per gli effetti".

4) Ci chiediamo dove potrebbe essere apposto in alternativa alla busta il timbro postale!

5) Tratto caratteristico del linguaggio burocratico è come abbiamo già visto l'utilizzo del verbo generico ("provvedere") accompagnato dalla nominalizzazione ("produzione"). Sarebbe stato sufficiente dire "non avendo prodotto copia". Tuttavia, riteniamo che piuttosto che non averne "prodotto copia" qui sia più rilevante il fatto che l'ufficio non l'abbia "rilasciata".

6) Ancora "assumere le determinazioni" anziché più semplicemente "determinare".

7) La parte riservata al consenso al trattamento dei dati da parte dell'ufficio contiene una serie di ridondanze ("da parte dello stesso", "presente richiesta", "debitamente informato", "al quale espressamente consente", "all'atto del conferimento dei dati"). Tutte concentrate in poco più di 5 righe, peraltro a margine del foglio, e naturalmente collegate da incisi e subordinate.

8) Siamo proprio sicuri che il termine giuridico "differimento" sia comprensibile ai più? Anche se posto, come nell'originale, come alternativa o congiunto (?) a diniego? Noi abbiamo preferito specificare che si tratta di "rinvio". Secondo alcuni dei partecipanti ai lavori di gruppo invece questa precisazione non è necessaria.

Struttura del testo

Nella riscrittura abbiamo deciso di costruire una parte strutturale del modulo in cui il cittadino riporta, una volta per tutte, i suoi dati e i suoi recapiti. Se l'indirizzo a cui l'ufficio dovrà inviare le comunicazioni non è diverso da quello di residenza, come succede nella maggior parte dei casi, egli inoltre può evitarsi di scriverlo due volte. Nell'originale, considerata la distanza del punto in cui si chiede della residenza da quello in cui si chiede del recapito, è invece costretto a ripeterlo.

Allo stesso modo, al cittadino è chiesto ben due volte di indicare i testi che allega creando non poche ambiguità su ciò che deve essere obbligatoriamente allegato e ciò che invece preferisce allegare.

Il modulo contiene più seri problemi di efficacia comunicativa di quello che sembrerebbe a prima lettura e che non riguardano né il lessico e né la sintassi. Non si offrono al lettore le diverse opzioni in modo chiaro; sono infatti tre e non due le ragioni per cui il cittadino può ricorrere contro l'ufficio: perché gli è stato impedito espressamente l'accesso, oppure perché gli è stato rifiutato tacitamente, oppure ancora perché l'accesso è stato "differito".

Infine, riteniamo sia assolutamente da evitare la formulazione e/o fonte di una serie di ambiguità (relazione disgiuntiva inclusiva o esclusiva) se si vogliono produrre testi oltre che semplici da leggere inequivoci.

Originale

All'Ufficio Controllo del Territorio
Polizia Municipale di Pisa
Pisa li _____

Oggetto: discarica abusiva di località _____ comune di Pisa

Il sottoscritto _____,
informa che in località _____ in comune di _____
esiste sito che per condotta abituale si è di fatto trasformato in luogo
di scarico, deposito incontrollato, ricettacolo di rifiuti.

La discarica si estende per circa _____ m² ed è composta dai
seguenti rifiuti

Il sito si può raggiungere da (indicare dettagliatamente come si
raggiunge la discarica dal punto più vicino comunemente conosciuto).

Si invia la presente per quanto di competenza ed in particolare, in
ordine agli adempimenti obbligatori di cui al comma 3 dell'art. 14 del
DLGS 5/2/97 n. 22.

Distinti Saluti.

Firma

Proposta di riscrittura

Ufficio Controllo del Territorio
Polizia Municipale di Pisa
Contatti

Oggetto: Segnalazione discarica abusiva nel Comune di Pisa
Comma 3, art. 14, D.lgs. n. 22 del 5/2/97

Il/la sottoscritto/a _____

ha individuato in località _____

una discarica abusiva di rifiuti.

La discarica si estende per circa ____ m² ed è composta in particolare

dai seguenti rifiuti: _____

Indicazioni stradali utili per raggiungere il luogo della discarica:

Pisa _____

Firma _____

Note di analisi testuali

I moduli

L'analisi dei moduli in uso presso gli uffici della Polizia municipale ha consentito di constatare come, accanto a termini di stampo burocratico diffusi e acquisiti nel repertorio linguistico dei dipendenti pubblici, siano presenti anche indizi di quelle innovazioni ardite di cui parlava Tullio De Mauro («gli arcaismi e le innovazioni più audaci si mescolano sotto la penna degli amministratori»).

Durante i lavori di gruppo – presenti peraltro due agenti della Polizia municipale – si sorride a leggere espressioni pittoresche quali “condotta abituale”, “deposito incontrollato” e “ricettacolo di rifiuti”. Se autore del testo fosse stato uno degli agenti municipali partecipanti al Master, avremmo potuto pensare a un effetto “catartico” suscitato da alcune lezioni sulla scrittura creativa; lezioni e laboratori che hanno rivestito una particolare importanza nello sviluppo della competenza comunicativa dei partecipanti. Ma i corsisti sanno che ogni situazione comunicativa richiede lo stile appropriato e in questo caso non vi è spazio per valutazioni personali, per di più imposte a chi dovrà compilare il modulo. Al gruppo, nel leggere il modulo, non può che venire in mente sia la scena del brigadiere di Calvino (“si invia la presente per quanto di competenza ed in particolare, in ordine agli adempimenti obbligatori di cui al comma”), sia, considerato lo stile telegrafico (“esiste sito che per condotta abituale si è di fatto trasformato”), la nota scena del verbale di Totò e Peppino.

Introducendo un effetto di “variatio” stilistica, certe espressioni appartenenti a un altro registro sembrano in un certo senso interrompere il tono monotono tipicamente burocratico e rendere più personalizzata e meno ufficiale la comunicazione. Ma il testo è pensato sotto forma di modulo e non dovrebbe lasciar trasparire elementi soggettivi e valutativi. Sarebbe stato preferibile, a nostro parere, lasciare al cittadino la scelta di esprimere la propria segnalazione con il suo linguaggio e gestendo le informazioni secondo il proprio sistema di rilevanza. A quel punto sì, il cittadino avrebbe potuto esprimere anche tutta la carica emotiva che accompagna la sua segnalazione; non costretto a limitare la sua comunicazione all'indicazione del luogo e dei m² in cui ha individuato la discarica abusiva, al tipo di rifiuti e alle informazioni stradali per raggiungere il luogo; e non obbligato infine a salutare “distintamente”.

Ma forse è questo del modulo un modo per evitare che il cittadino, per segnalare il luogo della discarica, costringa l'agente a leggere pagine e pagine e ad andare alla ricerca delle informazioni che gli occorrono veramente per intervenire. Considerato che solitamente tocca al cittadino portare avanti questo complicato compito di “esplorazione” del testo alla ricerca delle informazioni importanti e di decifrazione dei contenuti, perché non poter ricambiare con “la stessa moneta”?

L'oggetto non contiene un termine di identificazione del modulo: si tratta di una segnalazione; mentre al contrario l'autore considera essenziale farvi riportare il nome della località in cui si trova la discarica abusiva. Subito dopo l'oggetto, nell'originale si chiede di indicare nuovamente la località e il comune: ma il modulo è rivolto soltanto a segnalazioni di discariche nel Comune di Pisa!

Non è detto inoltre che il cittadino sappia che il luogo si è trasformato in una discarica abusiva a causa di “condotta abituale”: e l'informazione non ci pare nemmeno molto rilevante; ciò che conta è il fatto che vi sono dei rifiuti. Anche la richiesta di indicare le dimensioni orientative della discarica ci lascia perplessi: non sempre un'area contenente rifiuti è facilmente delimitabile; essi potrebbero essere anche sparsi su un'area più vasta di quella che può sembrare per esempio a un passante.

In un primo momento al gruppo è venuto il dubbio che il modulo risalisse a qualche anno indietro nel tempo. Noi lo abbiamo ripreso dal sito della Polizia municipale nel 2011. Il sospetto è stato generato non soltanto dallo stile ma dal fatto che si chiedessero le indicazioni stradali “dettagliatamente”. Un'esigenza questa facile da soddisfare grazie alla diffusione e allo sviluppo degli strumenti di navigazione satellitare.

Nel testo non mancano inoltre refusi e errori grammaticali: “discarica abusiva di località” invece di “in località”, “in Comune di” invece che “nel Comune di”, la virgola tra il soggetto e il verbo.

Originali

Tratti dalla Guida ai servizi comunali (GSC)

Dalla culla alla bara!

Nascite

La dichiarazione di nascita può essere effettuata entro 10 giorni presso il comune in cui è avvenuto il parto, oppure nel Comune di residenza dei genitori. Nel caso in cui i genitori non risiedano nello stesso comune, salvo diverso accordo fra loro, la dichiarazione di nascita è resa nel comune di residenza della madre. Per presentare la denuncia, non è più necessaria la presenza dei testimoni. La dichiarazione di nascita può essere presentata entro 3 giorni direttamente presso la direzione sanitaria o casa di cura dove è avvenuto il parto. (Legge n.127/97).

La dichiarazione di nascita di un figlio naturale è resa da entrambi i genitori contestualmente. Il riconoscimento di un figlio nascituro può essere fatto solo dalla madre oppure contestualmente da entrambi i genitori. In quest'ultimo caso la denuncia di nascita potrà essere resa da un solo genitore.

Cremazioni e decessi

La cremazione di ciascun cadavere deve essere autorizzata dal sindaco, su domanda dell'interessato, in carta legale dietro presentazione della seguente documentazione:

- atto notorio dal quale risulti la volontà del defunto di essere cremato;
- per coloro i quali, al momento della morte, risultino iscritti alle SOCREM, che hanno solo il fine della cremazione dei cadaveri degli associati, è sufficiente la presentazione di una dichiarazione scritta e datata, sottoscritta dal Presidente SOCREM; oppure dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, da allegare alla domanda da presentare all'autorità competente, da sottoscrivere dall'erede o dagli eredi più prossimo/i di essere a conoscenza della volontà espressa in vita dal defunto, di essere cremato. La dichiarazione deve essere sottoscritta in presenza del personale addetto previa esibizione del documento d'identità;
- certificato in carta libera del medico curante o dell'ufficiale sanitario, dal quale risulti escluso il sospetto di morte dovuta a reato o che il defunto non sia portatore di pace-maker;
- in caso di morte improvvisa o sospetta occorre la presentazione del nullaosta dell'autorità giudiziaria.

Proposte di riscrittura

Nascite

La dichiarazione di nascita deve essere presentata:

- entro 3 giorni* direttamente presso la direzione sanitaria o la clinica dove è avvenuto il parto (Legge n. 127/97);
- entro 10 giorni all'ufficio di Stato civile del Comune dove è avvenuto il parto oppure del Comune in cui risiedono i genitori (se i genitori risiedono in comuni diversi, in quello di residenza della madre, salvo diverso accordo tra loro).

È sufficiente la presenza di uno dei due genitori. Solo se una coppia non coniugata non ha riconosciuto il figlio prima della nascita è necessaria la presenza di entrambi.

* Nel conteggio dei giorni è escluso il giorno del parto.

Cremazioni e decessi

I familiari del defunto (coniuge, figli, parenti dello stesso grado) per richiedere l'autorizzazione alla cremazione devono presentare all'Ufficio Cimiteri del Comune:

- 1) una richiesta in carta bollata indirizzata al Sindaco;
- 2) un certificato medico che attesta che la morte non è stata causata da reato e che il defunto non aveva un pace-maker;
- 3) un documento dal quale risulta la volontà del defunto di essere cremato.

Il documento può essere:

- un atto notorio sottoscritto dal defunto;
- una dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio sottoscritta dagli eredi che testimoniano la volontà del defunto di essere cremato;
- una dichiarazione del presidente di una società di cremazione a cui il defunto risulta iscritto.

In caso di morte improvvisa o sospetta occorre anche presentare il nullaosta dell'autorità giudiziaria.

Note di analisi testuale

Le guide

Le sezioni sono state tratte dalla Guida ai servizi comunali (GSC) curata dall'Ufficio relazioni col pubblico del Comune di Pisa. Nel 2008, in accordo con i responsabili dell'Urp, è stata analizzata l'intera Guida e sono state individuate le sezioni inefficaci dal punto di vista comunicativo e da riscrivere. Il lavoro di riscrittura è stato portato avanti dal dott. Marco Tagliaferri che ha condotto uno stage di 400 ore presso l'Urp in collaborazione con la sottoscritta in qualità di tutor accademico e dei dipendenti del Comune in quell'anno impegnati nei lavori di gruppo sulla semplificazione del linguaggio amministrativo.

Con la Guida il Comune intende rispondere all'obiettivo di informare i cittadini sui servizi offerti dal Comune e dagli enti convenzionati: dalla "culla alla bara" diremmo noi. L'attenzione del Comune nei confronti della comprensione del prodotto informativo risultava evidente dall'impostazione grafica: indici, titoli e titoletti (dove, quando, note, ecc.), colori e strumenti grafici di percorso guidano il lettore nella ricerca delle informazioni. Le criticità comunicative sono riscontrabili oltre che in persistenze lessicali burocratiche che, non esplicitate, non favoriscono la comprensione del largo pubblico, nella gestione della coesione sintattica delle sezioni e nell'organizzazione logica delle informazioni all'interno delle singole sezioni. Questi limiti risultano particolarmente gravi in una guida che nasce con lo scopo esplicito di sostenere l'accesso dei cittadini ai servizi, di tutelare i suoi diritti e di rendere chiari i suoi doveri e, dunque, di favorire processi relazionali inclusivi e consapevoli. Essa inoltre, rivolgendosi a un pubblico eterogeneo, dovrebbe essere improntata alla massima accessibilità possibile e contenere spiegazioni che, a chi ha un'istruzione superiore o un minimo di familiarità con la terminologia giuridica, appaiono scontate e ridondanti. Nella riscrittura, limitata soltanto ad alcune sezioni, generalmente si sono riportate in nota definizioni e spiegazioni dei tecnicismi giuridici, mentre quelli collaterali sono stati semplicemente sostituiti con termini comuni e, allo stesso tempo, con attenzione all'eleganza: la sobrietà di "calviniana" memoria è stata, in sintesi, il nostro ideale stilistico. Se avessimo invece riscritto l'intera guida – operazione peraltro fattibile considerato che si tratta soltanto di 67 pagine –, avremmo invece riportato alla fine un dizionario contenente i vari tecnicismi giuridici.

Indice di leggibilità Gulpease

$$89 - (Lp/10) + (3 \times Fr)$$

$$Lp = (100 \times \text{totale lettere}) / \text{totale parole}$$

$$Fr = (100 \times \text{totale frasi}) / \text{totale parole}$$

I testo

	<i>Originale</i>	<i>Riscrittura</i>
Totale lettere	728	533
Totale parole	139	108
Totale frasi	2	5
Indice di leggibilità	41	54

II testo

	<i>Originale</i>	<i>Riscrittura</i>
Totale lettere	1008	706
Totale parole	168	125
Totale frasi	6	9
Indice di leggibilità	40	55

Annotazioni

Nei due esempi riportati sono presenti scelte lessicali inappropriate alla situazione comunicativa e foriere di ambiguità, incertezze e disorientamenti.

I testo. Nel secondo paragrafo del primo testo, per esempio, si distingue (e in questo anche l'ordine delle informazioni non aiuta in realtà a distinguere chiaramente) tra “figlio naturale” e “riconoscimento di un figlio nascituro”. Ma la discriminante che conta per spiegare ai genitori cosa fare, è semplicemente quella tra nascita di un figlio da coppia coniugata e nascita di un figlio da coppia non coniugata in cui non sia avvenuto già prima della nascita il riconoscimento del bambino (“riconoscimento di un figlio nascituro”). Nell'originale si parla infatti prima di “figlio naturale” presupponendo che il lettore conosca la differenza giuridica tra “figlio naturale” e “figlio legittimo”, poi di “riconoscimento del nascituro” e infine di “in quest'ultimo caso”. È omesso invece il fatto fondamentale che nel caso di coppia coniugata (“in costanza di matrimonio”) è sufficiente che si presenti solo uno dei due genitori: considerato che la mamma solitamente non è nelle condizioni ottimali di svolgere tali pratiche nei giorni appena successivi al parto non è un'informazione di poco conto! Da un punto di vista della gerarchia delle informazioni dovrebbe essere data prima questa informazione e poi spiegare cosa devono fare i genitori non coniugati a seconda se il bambino sia stato in precedenza (e qui l'uso di un tempo passato sarebbe necessario) riconosciuto prima della nascita o meno. Altra ambiguità è generata dall'espressione “in quest'ultimo caso” in quanto non è chiaro se si riferisca all'intera frase precedente o soltanto al caso di riconoscimento contestuale da parte del padre e della madre.

Abbiamo aggiunto nella riscrittura che nel conteggio dei giorni per poter dichiarare la nascita del bambino è escluso il giorno del parto perché questa è un dubbio che ricorre spesso nella mente dei genitori (soprattutto quando i giorni a disposizione sono 3). In realtà, vi sono molte altre informazioni che dovrebbero essere date: cosa fare per esempio nel caso in cui entrambi i genitori non possono presentarsi? Esiste la possibilità di ricorrere a un procuratore speciale o al medico e all'ostetrica che hanno assistito al parto. Inoltre quali sono i documenti che un genitore deve portarsi dietro, ci sono dei costi? Per quanto concerne invece il luogo dove recarsi e gli orari sono specificati, anche se qui per esigenze di sintesi, non li abbiamo riportati.

II testo. Non ci soffermiamo sui tratti burocratici presenti (“dietro presentazione della seguente documentazione”, “previa esibizione del documento di identità” ecc.). Abbiamo scelto di presentare questo testo accanto al primo, non solo per mettere in rilievo l'organizzazione “burocratica” della vita dalla “culla alla bara”, ma perché anche in questa sezione non mancano le ambiguità espressive. Innanzitutto nell'ordine delle informazioni pure organizzate sotto forma di elenco puntato ma non logicamente. Si tratta infatti di distinguere i documenti che occorrono per richiedere l'autorizzazione alla cremazione del cadavere dai vari documenti possibili che possono attestare la volontà del defunto di essere cremato. Nella riscrittura infatti abbiamo fatto ricorso graficamente anche a due elenchi diversi. Inoltre, nel penultimo punto dell'elenco vi è un grave errore generato dall'utilizzo di un verbo negativo “escluso” succeduto dal non. Doppia negazione afferma e non nega! Il certificato dovrebbe *escludere che il defunto sia portatore di pace-maker* e non che non lo sia. Altrettanto errata la congiunzione disgiuntiva “o” all'interno della stessa frase perché il certificato deve escludere sia che il defunto non avesse un pace-maker sia che la sua morte non sia avvenuta nell'ambito di un reato.

Sul piano sintattico è facile constatare come la lettura non sia resa immediata dai frequenti incisi e dalle nominalizzazioni in sostituzione dei verbi.

Originale



AVVISO

DAL 1° MARZO 2011

**I TITOLI DI VIAGGIO EXTRAURBANI E I
BIGLIETTI URBANI SUBIRANNO UNA
VARIAZIONE DI TARIFFE**

- I TITOLI IN POSSESSO DEI CLIENTI CHE NON SIANO STATI UTILIZZATI PRIMA DEL 01.03.2011 (AD ESCLUSIONE DEI CARNET) POSSONO ESSERE SOSTITUITI CON I NUOVI TITOLI, A PARITA' DI VALORE O INTEGRANDO LA DIFFERENZA, PRESSO I RIVENDITORI AUTORIZZATI CPT ENTRO IL 30.04.2011;
- I CARNET IN POSSESSO DEI CLIENTI PARZIALMENTE UTILIZZATI SONO VALIDI FINO AL 31.05.2011
- GLI ABBONAMENTI IN POSSESSO DEI CLIENTI CON DECORRENZA DI VALIDITA' ANTERIORE AL 01.03.2011 SONO VALIDI FINO ALLA LORO NATURALE SCADENZA;

Proposta di riscrittura



AVVISO DAL 1° MARZO 2011 CAMBIANO LE TARIFFE DEI BIGLIETTI EXTRAURBANI E URBANI

- I BIGLIETTI CHE NON SONO STATI UTILIZZATI PRIMA DEL 1/3/2011 DEVONO ESSERE SOSTITUITI ENTRO IL 30/4/2011 CON NUOVI BIGLIETTI DELLO STESSO PREZZO, OPPURE INTEGRANDO LA DIFFERENZA, PRESSO I RIVENDITORI AUTORIZZATI CPT;
- I CARNET DEI BIGLIETTI INVECE CHE SONO STATI UTILIZZATI SOLO IN PARTE SONO VALIDI FINO AL 31/5/2011;
- GLI ABBONAMENTI ACQUISTATI PRIMA DEL 1/3/2011 RESTANO VALIDI FINO ALLA SCADENZA RIPORTATA.

Originale



FERMATA SOPPRESSA

**A CAUSA DELLA CHIUSURA DELLA CORSIA
PREFERENZIALE LA PRESENTE FERMATA E'
SOPPRESSA; PER FRUIRE DEL SERVIZIO
PORTARSI ALLA FERMATA PROVVISORIA ANTI-
CIPATA DI CIRCA 50
METRI RISPETTO A QUESTA POSIZIONE.**

Pisa, lì 22.05.2008

La Direzione

Proposta di riscrittura



FERMATA SOPPRESSA

QUESTA FERMATA È SOPPRESSA PER
CHIUSURA DELLA CORSIA BUS.
PER PRENDERE IL BUS ANDARE ALLA
FERMATA PROVVISORIA 50 METRI INDIETRO.



CI SCUSIAMO PER IL DISAGIO.

Pisa, 22/5/2008

La Direzione

Note di analisi testuale

Gli avvisi al pubblico

L'accessibilità degli avvisi al pubblico deve essere massima. Essi devono essere immediatamente leggibili e comprensibili. Il tempo a disposizione per la lettura è di solito veramente poco e i lettori a cui essi si rivolgono sono numerosi e eterogenei. Il lettore dovrebbe cogliere subito, già dal titolo, se l'avviso lo riguarda e quale è l'informazione principale.

I due esempi riportati di avviso al pubblico da parte della Compagnia pisana trasporti ci consente di dimostrare come l'orientamento al destinatario sia spesso assente anche nella testualità informativa direttamente rivolta all'esterno e non soltanto, come abbiamo già avuto modo di verificare, negli atti amministrativi. In entrambi gli avvisi si ignora per esempio che a leggere siano anche turisti stranieri solitamente con poca padronanza della lingua italiana. Soprattutto nell'avviso che informa della soppressione della fermata di Piazza Manin, in prossimità del Duomo di Pisa: sarà facile per loro tradurre "corsia preferenziale"? Di sicuro non sarà per loro immediato comprendere cosa significhi "per fruire del servizio *portarsi* alla fermata provvisoria anticipata di circa 50 metri rispetto a questa posizione". L'uso di una freccia per indicare inoltre la direzione della fermata provvisoria ci pare inoltre in questo caso indispensabile non soltanto per gli stranieri.

Il primo avviso invece suscita una serie di interrogativi anche nel lettore italiano: perché i biglietti extraurbani sono chiamati "titoli di viaggio" e quelli urbani "biglietti"? Che differenza c'è tra gli uni e gli altri? Se subito dopo si parla di titoli e non di biglietti, allora il primo punto dell'elenco non riguarda i biglietti urbani che forse potranno essere utilizzati ancora? Cosa deve intendersi per naturale scadenza? La scadenza riportata sull'abbonamento? Con "decorrenza di validità anteriore" a una certa data si sta parlando forse semplicemente degli abbonamenti acquistati prima del giorno in cui cambia il prezzo dei biglietti?

Non è raro fermarsi a leggere un avviso al pubblico per strada ed esercitarsi nella ricerca della soluzione interpretativa giusta. Talvolta conforta il fatto che anche altri per leggere poche righe impieghino così tanto. Altre volte la comprensione diventa un'azione morale, quasi come portare le buste della spesa a una donna anziana. Soli o in compagnia, dotati di occhiali o con il viso a pochissimo centimetri dall'avviso, agli anziani che spesso in una città come Pisa si muovono in autobus sembra che nessuno pensi più. E ciò non riguarda – beninteso – solo l'ente comunale e le aziende municipalizzate. I corridoi delle strutture sanitarie, per citarne solo un caso, sono tappezzati di avvisi in cui si comunica che l'ascensore è riservato "al degente che non è in condizione di deambulare" e in cui ci si rivolge "ai pazienti geriatrici" o "ai pazienti pediatrici".

Queste brevi note sono più che sufficienti a mettere in risalto quale debba essere la filosofia testuale diffusa e praticata negli uffici pubblici prima che si possa parlare di sviluppo di una cultura del servizio.

Originale

Gli alloggi popolari

Il comune di Pisa pubblica un bando, di norma ogni due anni, nel quale specifica le modalità di assegnazione degli alloggi pubblici secondo le normative regionali di riferimento (legge Regione Toscana 96/1996).

Gli interessati possono presentare domanda, secondo le modalità e i termini previsti, utilizzando un'apposita modulistica.

In seguito alla chiusura del bando, previo accertamento della completezza e della regolarità delle domande, al richiedente viene assegnato un punteggio secondo quanto specificato nella Legge Regionale 96/1996, in particolare nella tabella B.

Sulla base dei punteggi così ottenuti viene formulata una graduatoria provvisoria che sarà pubblicata e affissa presso l'Albo Pretorio del Comune per 30 giorni consecutivi.

Dell'avvenuta pubblicazione delle graduatorie sarà data notizia anche sui quotidiani locali, mentre i lavoratori emigrati all'estero saranno avvisati del punteggio ottenuto tramite raccomandata con avviso di ricevimento.

Il richiedente che risulti escluso dalla graduatoria provvisoria o che richieda l'attribuzione di un punteggio che ritiene non gli sia stato integralmente riconosciuto, ha la possibilità di presentare richiesta di opposizione contro il punteggio attribuitogli nella graduatoria provvisoria, presentando le proprie osservazioni e/o eventuali ulteriori documentazioni.

Per presentare opposizione è a disposizione degli interessati un'apposita modulistica da consegnare entro i termini previsti. Tale richiesta viene valutata da un'apposita Commissione che provvede poi a formulare la graduatoria definitiva.

Quando si rendano disponibili degli alloggi si provvede ad assegnarli agli aventi diritto secondo l'ordine di graduatoria, compatibilmente con le dimensioni del nucleo e dell'alloggio e nel rispetto delle riserve previste per gli "anziani" con oltre 65 anni di età, per le "giovani coppie" con meno di 35 anni di età, per i portatori di handicap gravi, per i concorrenti con sfratto esecutivo.

Chi può fare domanda per ottenere un alloggio popolare?

Può fare domanda per ottenere un alloggio popolare:

- Il cittadino italiano;
- Il cittadino di uno stato aderente all'unione europea;
- Il cittadino extracomunitario titolare di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale, che svolga regolare attività di lavoro subordinato o autonomo.

Il richiedente deve inoltre, alla data di pubblicazione del bando, possedere i seguenti requisiti:

- Risiedere o svolgere attività lavorativa nel comune in cui il bando viene pubblicato;
- Non avere diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su un alloggio adeguato alle esigenze del proprio nucleo familiare nel Comune di Pisa o nei Comuni limitrofi, o su un alloggio ubicato in qualsiasi località il cui valore catastale superi il valore catastale di un alloggio adeguato al suo nucleo familiare;
- Possedere un reddito convenzionale annuo complessivo del nucleo familiare non superiore al limite massimo per l'accesso all'edilizia sovvenzionata, vigente alla data di pubblicazione del bando di concorso.

Quali sono i passi da compiere?

QUANDO FARE LA DOMANDA

All'uscita del bando, che avviene di norma ogni due anni, si può presentare domanda secondo le modalità e i termini contenuti nel bando stesso.



COME FARE DOMANDA

I moduli per la domanda sono reperibili presso le seguenti sedi:

- presso lo sportello informativo del nostro ufficio negli orari di apertura al pubblico;
- presso l'Ufficio Relazioni con il pubblico in Lungarno Galilei, 43 (tutti i giorni dalle ore 8,30 alle ore 12,30 martedì e giovedì anche dalle ore 15,00 alle ore 17,00);
- presso le sedi delle ex-circoscrizioni 1, 2, 3, 4, 5 e 6;
- presso APES S.c.p.a. negli orari di apertura al pubblico;
- presso le sedi di Pisa dei seguenti sindacati degli inquilini: Sicet, Sunia, Uniat e Unione Inquilini.



DOVE CONSEGNARE LA DOMANDA

La domanda, debitamente sottoscritta e corredata dalla necessaria e idonea documentazione, deve essere consegnata all'ufficio negli orari di apertura al pubblico o inviata allo stesso tramite raccomandata A/R, entro i termini previsti dal bando

Note di analisi testuale

Le istruzioni

Tra gli uffici dell'ente comunale sono diffuse anche *best practices* comunicative. L'esempio appena riportato risponde complessivamente alla volontà esplicita e manifesta dell'ufficio delle Politiche abitative di costruire un testo efficace dal punto di vista comunicativo. Nonostante in termini di semplificazione molto possa essere ancora migliorato – soprattutto da un punto di vista sintattico – è chiaro l'intento di voler condurre, passo dopo passo, il lettore a cui le istruzioni sono rivolte verso la comprensione dell'iter da seguire per partecipare al bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi popolari. Le informazioni sono tutte rilevanti e organizzate innanzitutto in un ordine temporale: la pubblicazione del bando, la presentazione della domanda di partecipazione da parte delle persone interessate, la formulazione e la pubblicazione di una graduatoria provvisoria, l'eventuale opposizione al punteggio formulato in graduatoria, la riformulazione e pubblicazione della graduatoria definitiva, le modalità di attribuzione degli alloggi. Alla parte informativa segue quella regolativa: “chi può fare domanda per ottenere un alloggio popolare”, “quando fare domanda”, “come fare domanda”, “dove consegnare domanda”.

Al lettore sono evidenziati tutte le fasi del procedimento e “quali sono i diversi passi da compiere”. L'autore è consapevole che le competenze alfabetiche e le possibilità di comprensione degli eventuali interessati ad un alloggio popolare possono essere anche molto limitate: dall'anziano allo straniero, da famiglie con invalidi a famiglie in situazione di disagio economico e sociale.

Si è deciso pertanto di non proporre una riscrittura del testo ma di limitarci ad alcuni suggerimenti a nostro parere utili per eliminare alcune ridondanze e per rendere i contenuti ancora più accessibili alle tipologie di destinatario che abbiamo detto.

Solo qualche suggerimento

L'espressione “utilizzando un'apposita modulistica” può essere sostituita con “compilando i moduli”.

E così il “previo accertamento della completezza e della regolarità delle domande” può essere reso più semplicemente con “dopo aver accertato che le domande siano complete e regolari”. “L'avvenuta pubblicazione” non è altro che “la pubblicazione”. Da evitare è il continuo ricorso a “apposita”, a “modulistica”, e alle tante nominalizzazioni (“attribuzione”, “assegnazione”, “accertamento”, “opposizione”, ecc.). Ancora: “provvede poi a formulare” può essere sostituito con “formularà”, si “provvede ad assegnarli” con “si assegnerà” e “la domanda debitamente sottoscritta e corredata dalla necessaria e idonea documentazione” con “la domanda deve essere sottoscritta e contenere tutti i documenti richiesti”. Tracce di burocratese in “aventi diritto”, “ubicato”, “vigente”; mentre andrebbe spiegata l'espressione “reddito convenzionale annuo complessivo del nucleo familiare”. Cosa si intende per “convenzionale”?

Il settimo paragrafo andrebbe accorpato con quello precedente in quanto trattano del medesimo contenuto, ossia della possibilità di opporsi al punteggio della graduatoria provvisoria.

E nella sezione “come fare domanda” andrebbero inseriti gli orari di apertura al pubblico di tutti gli uffici presso cui è possibile fare domanda.

Appendice II

Analisi di un resoconto formativo

Il resoconto (Res. 2) è stato selezionato per essere riportato in questa sede sulla base del criterio della significatività della testimonianza. Nel testo l'autore compie a nostro parere una vera e propria auto-diagnosi del comportamento linguistico burocratico rintracciandone efficacemente le cause che a suo parere lo alimentano. "Tra le righe", ma non solo, anche nel conio di neologismi ad hoc e nel tono ironico e sarcastico utilizzato, è possibile leggere come l'autore ponga in atto quel processo di "sospensione" dell'atteggiamento naturale prevalente nella vita d'ufficio allo scopo di assumerne uno riflessivo per problematizzarlo e comprenderne le ragioni.

È sufficiente seguire il suo ragionamento, riga per riga, per essere condotti verso l'acquisizione euristica di interpretazioni del fenomeno assai utili a rispondere ai nostri quesiti conoscitivi. Talvolta, il passaggio dalla prima persona plurale ("non siamo noi quelli che scriviamo") alla seconda plurale ("lui teme solo se stesso") induce a pensare che egli si immedesima spesso nel ruolo del destinatario piuttosto che in quello di autore dei testi.

CP, res. 2

<p>Linguaggio burocratico e autoreferenzialità</p> <p><i>Sottotemi: rapporto tra linguaggio e formalità, circolarità e complessità dell'azione amministrativa</i></p>	<p><i>Burocratico deriva da un francesismo che già nel '700 indicava, non in maniera felice, le istituzioni. Cosa dire oggi, il suo significato non è certo cambiato di molto. Anzi, ora che il divario tra Istituzioni e cittadini è un concetto largamente superato, l'uso che facciamo di termini brizzolati, spesso incomprensibili e frutto di un linguaggio involuto ed autoreferenziale non può che alimentare il disprezzo verso questa parola. La nostra comunicazione è fuori dall'uso comune e continuare ad usarla significa creare una censura sociale ormai inaccettabile [...].</i></p> <p><i>I "burodiscepoli" professano una religione che nasconde nei termini aulici la difficoltà di confronto con i cittadini. Chiusi in un compartimento stagno si specchiano nella propria ottusità.</i></p> <p><i>Il dipendente pubblico è ancora una vittima. Solo inconsapevole contenitore di un processo di distillazione legislativa calato verso i più remoti terminali pubblici, non può certo esimersi dall'usare i termini burotecnici, i soli che gli sono offerti.</i></p> <p><i>In questa cornice [quella istituzionale] il dipendente pubblico può muoversi spesso con scarsa autonomia trovandosi a trascrivere dei contenuti normativi o inchiodato su schemi costruttivi irrinunciabili.</i></p>
<p>Abitudini linguistiche</p>	<p><i>Spesso vivere in un problema non ci consente di percepirne la natura, la gravità, o addirittura l'esistenza [...]. Per me, con l'inizio del percorso didattico del master, un risveglio brusco ma benvenuto, seguito da un breve stato confusionale (un po' disarmante capire di essere parte del problema comunicazione pubblica, ma poi, subito, la certezza: la comprensione di testi amministrativi è un reale problema [...]).</i></p> <p><i>Quando l'autore scopre il problema avvia un processo di auto</i></p>

<p><i>Sottotemi: pigrizia, assenza di senso della responsabilità e di competenza comunicativa</i></p>	<p><i>critica e si scopre colpevole del reato ascritto ma assolto per le attenuanti generiche. Nel processo comunicativo pubblico è addirittura vittima, calpestato com'è da quel linguaggio burocratico che non gli appartiene. Quel modo di esprimersi è frutto dell'ambiente lavorativo, è diretta conseguenza dei locali che lo ospitano, dei muri logori ed impregnati di quei termini distorti che deturpano il suo lessico insultando persino la sua intelligenza. Il dipendente pubblico deve sentirsi formattato dall'ambiente, usato per esprimere le parole di altri, sentirsi cancellato ogni volta che siede alla propria scrivania.</i></p> <p><i>Non siamo noi quelli che scriviamo! Noi no, non usiamo quelle parole strane che non ci appartengono. Non le abbiamo vissute a scuola, non le parliamo, facciamo anzi addirittura fatica a comprenderle. Chi scrive è solo la parte di noi, nata il primo giorno nel pubblico impiego, costruita da linguaggi appresi per osmosi, istituzionali, retorici, solo eredità di un passato morto. Ma riesumato e da assimilare forzatamente. Solo lui, questo nostro alter ego, affetto da bulimia, s'ingolisce del testo, lo fardisce di sigle, abbreviazioni, refusi semantici ormai dimenticati. Con questa alimentazione forzata stravolge il testo con un accanimento terapeutico inaudito e inutile, rendendolo incomprendibile per quella vita quotidiana che deve invece raggiungere. Lui è lo stupido ma purtroppo scrive con le mie mani!</i></p> <p><i>Nel processo comunicativo istituzionale spesso s'ignorano, nonostante le norme, alcuni piccoli accorgimenti necessari, se non indispensabili, alla comprensione del testo. Il grande escluso dal messaggio istituzionale è, purtroppo ancora il destinatario e raramente il testo si articola tenendo conto delle comuni regole di comprensione, mai seguendo le sue esigenze [...]</i> <i>l'autore deve accorgersi che questo individuo esiste, che vive sulla terra, che forse anche gli assomiglia [...]. Il destinatario non è un alieno ma, proposto come l'inquilino della porta accanto, diviene elemento non invasivo che, attraverso le sue incomprensioni, guida verso i contenuti.</i></p> <p><i>[...] complicato è raccogliere quel popolo, unico ed omertoso, che va ancora coscientemente fiero del proprio lessico istituzionale spesso, ideale paravento di scarse capacità intellettive.</i></p>
<p><i>Autotutela, difesa di prestigio, poteri, privilegi...</i></p>	<p><i>Disomogenea per età, cultura ed estrazione sociale, questa casta autarchica ed ostile al cambiamento, immune al cambiamento, si compatta immediatamente contro ogni tentativo d'intrusione nel sistema amministrativo ormai consolidato ed insostituibile.</i></p> <p><i>Il burocratico è un soggetto inattaccabile, settario, ignora sapientemente ogni minimo cambiamento e, fortemente ancorato ai privilegi attuali, evita consapevolmente ogni influenza esterna, soprattutto se proveniente dall'imperfetto cittadino medio!</i></p> <p><i>Insidiato nelle proprie certezze [il dipendente pubblico] può essere indebolito accettando l'estraneità da quel paradiso istituzionale che lo coccola ma anche lo umilia e lo rende ridicolo.</i></p>

<p><i>Sottotemi: assenza di senso di responsabilità e di competenza comunicativa</i></p>	<p><i>I termini tecnici o specialistici sono comprensibili solo agli addetti ai lavori, non sono per tutti. Spesso derivano dal linguaggio giuridico o economico finanziario ma il destinatario non è un avvocato né un commercialista! Quando l'uso non è necessario, devono essere sostituiti e nessuno si dovrebbe offendere: l'uso di un linguaggio comune non dovrebbero intaccare l'autostima di nessuno; anzi l'accrescerebbe.</i></p> <p><i>Allontanarsi da un testo semplice è spesso uno scudo protettivo ed il termine desueto ma rodato, un modo scorretto ma efficace per nascondere le tante, troppo imperfezioni Istituzionali.</i></p> <p><i>Poi, capire che quanto più linguaggio comune riusciamo a far filtrare da quella nube di termini istituzionali tanto meno siamo etichettati, dai destinatari dei nostri testi, come "fannulloni" è stata una sorpresa.</i></p>
<p>Conflitto di ruoli (servitori dello Stato, servitori del cittadino)</p>	<p><i>Interprete principale del linguaggio istituzionale, [il dipendente pubblico] può essere raggiunto solo su piani informali dove, liberato dai termini ufficiali, può esprimersi liberamente.[...] quello che teme principalmente non è il confronto con il mondo esterno ma quello con il proprio: lui teme solo se stesso.</i></p> <p><i>Solo coinvolto sul piano personale potrà sentirsi in grado di coesistere con gli altri pur scegliendo forme di scrittura più moderne e adatte ai cambiamenti.</i></p> <p><i>Così il progetto si è fatto più ambizioso: coinvolgere anche altri dipendenti pubblici, inconsapevoli del loro ruolo nel sistema semplificazione pubblica, in processi comunicativi efficaci e più chiari per il destinatario.</i></p>
<p>Classe residuale Immobilismo versus propensione al cambiamento</p>	<p><i>Per me, dipendente comunale, il percorso previsto [l'autore si riferisce in particolare al tirocinio formativo] avrebbe portato, nella più ottimistica delle ipotesi, alla riscrittura di alcuni testi, ordinanze o comunicazioni, la cui adozione, viste le inevitabili resistenze burocratiche sarebbe stata quantomeno improbabili. [...] un sistema irrimediabilmente afflitto da un morbo endemico, una pubblica amministrazione orgogliosa degli ottusi che da generazioni mortificano ogni timida innovazione, qualunque minimo tentativo di sviluppo comunicativo.</i></p> <p><i>Le più ottimistiche previsioni sono state disattese [...]: nonostante i buoni propositi gli ultras dell'immobilismo sono riusciti ancora ad ignorare il problema.</i></p> <p><i>[...] il tentativo è quello di allentare i freni inibitori che il pubblico dipendente trova di fronte ad ogni elemento destabilizzante [...]; di impiantare un dubbio per indurlo alla riflessione; di avviare un percorso di rilettura, considerazioni e qualche autocritica.</i></p> <p><i>[...] l'idea di cambiare qualcosa aleggia solamente nell'aria, ancora cupa, delle mura istituzionali [...]; alla fine scopri di essere solo contro una tempesta di immobilismo che non accen-</i></p>

	<p>na a placarsi.</p> <p><i>Il movimento della macchina burocratica è lento di per sé, anzi le istituzioni sono riluttanti al cambiamento: occorre un po' di tempo per riflettere e forse, anche se pian piano, anche se con tempi biblici, sarà possibile uscire dal pantano burocratico.</i></p> <p><i>Ma perché poi? Non è certo facile impegnarsi sapendo che nessuno ti gratifica, ed anzi, non sarò certo io la soluzione di un problema così grande! [continuando da sopra] Però comunicare è inevitabile e noi abbiamo una parte importante: quella di chi scrive. Abbiamo in mano l'interruttore che accende la comunicazione, che attiva il processo di ogni messaggio ed allora che facciamo, ci defiliamo? Come comparse rimaniamo parte inattiva di un testo [...].</i></p> <p><i>Ereditare un problema non significa necessariamente esserne parte e noi possiamo giocare un ruolo abbastanza facile: essere noi stessi e pensare a noi come destinatari.</i></p> <p><i>Purtroppo sono altri gli ostacoli, magari solamente quel tecnicismo istituzionale che spesso non riusciamo ad eliminare né possiamo modificare o quelle idee degli irriducibili che ci circondano, ancorate apaticamente al passato con le loro logiche mediocri che ripudiano ogni cambiamento. Loro continuano ad usare scorie medioevali come "li", prima di ogni data o titoli come "Illustrissimo", "Signoria Vostra" spersi con la monarchia.</i></p> <p><i>Il mio è divenuto un quieto tentativo di ribellione; condividere le mie esperienze didattiche attraverso la rete ma anche gridare la consapevolezza del problema. Così il progetto si è fatto più ambizioso: coinvolgere anche altri dipendenti pubblici, inconsapevoli del loro ruolo nel sistema semplificazione pubblica, in processi comunicativi efficaci e più chiari per il destinatario. L'obiettivo è contaminare i miei simili, diffondere in rete, tra i più e meno porosi, il dubbio per infettare il problema su larga scala, per coinvolgere nella semplificazione in modo non invasivo e scolastico altri dipendenti pubblici [...] per diffondere su larga scala un nuovo virus, il "semplificacocco".</i></p> <p><i>Poi con il linguaggio giusto potremmo pensare a qualcosa di nuovo!</i></p>
--	---

Appendice III

Le linee guida per la corretta redazione dei provvedimenti amministrativi del Comune di Pisa

A testimonianza della maturazione del percorso di efficacia linguistica dei testi amministrativi intrapreso dall'ente comunale a partire dagli anni Novanta si riportano le più recenti "Linee guida per la corretta redazione dei provvedimenti amministrativi" allegate quale "parte essenziale ed integrante" (Allegato A) al provvedimento del Segretario generale n. 116 del 18 febbraio 2013 "Controllo di regolarità amministrativa. Regolamento approvato con Deliberazione della Giunta n. 189/2012. Direttiva".

L'accento è posto sulla "legalità sostanziale" dei provvedimenti e dei testi amministrativi come parametro di valutazione fondamentale del controllo della regolarità amministrativa. Accanto ai vizi di legittimità dipendenti da difetto di motivazione, incompetenza e eccesso di potere, da errata indicazione dei riferimenti normativi e dall'assenza degli elementi di fatto e di diritto necessari, anche il linguaggio utilizzato pone problemi di legittimità sostanziale che le linee guida, sulla base delle precedenti direttive del Dipartimento della Funzione pubblica, intendono assicurare. Innanzitutto, il Segretario generale invita dirigenti, responsabili e dipendenti all'assunzione di un cambiamento di prospettiva ("pensare e progettare"): dal linguaggio circolare degli "addetti ai lavori" ai soli "addetti ai lavori" al linguaggio "eteroreferenziale" che pone le basi per la comprensione di "chiunque". Il processo di innovazione è considerato essenziale per a) costruire testi legittimi, ossia che pongono il cittadino nelle condizioni di interpretare correttamente i testi; b) rivolgersi all'ampia e diversificata platea dei destinatari direttamente o indirettamente interessati ai provvedimenti e ai testi amministrativi; c) realizzare la massima trasparenza amministrativa e l'accessibilità totale (articolo 11 decreto legislativo n. 150/2009, attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 in materia di "Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni").



Comune di Pisa
Ufficio del Segretario Generale

ALLEGATO A

Oggetto:	Controllo di regolarità amministrativa indicazioni e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi
Destinatari:	dirigenti titolari di posizione organizzativa responsabili del procedimento (legge n. 241/1990) dipendenti
Finalità:	queste istruzioni, che si inseriscono nel sistema di controllo di regolarità amministrativa, hanno lo scopo di fornire alcune indicazioni e suggerimenti di natura operativa per elaborare atti amministrativi legittimi, regolari e corretti.
Norme di riferimento:	Regolamento per lo svolgimento del controllo di regolarità amministrativa,

Indice

Premessa

1. I vizi di legittimità
 - 1.a La violazione di legge – Il difetto di motivazione
 - 1.b L'incompetenza
 - 1.c L'eccesso di potere
2. Suggerimenti operativi
 - 2.a I richiami normativi
 - 2.b Quali informazioni inserire
 - 2.c La semplificazione del linguaggio amministrativo

Premessa

Queste istruzioni hanno lo scopo di fornire alcune indicazioni e suggerimenti operativi per elaborare provvedimenti, e testi amministrativi in genere, che, oltre a risultare legittimi, regolari e corretti, siano anche trasparenti, nella più ampia accezione del termine. Queste istruzioni si inseriscono nel sistema di controllo di regolarità amministrativa e ne costituiscono parametro di valutazione.

1. I vizi di legittimità

In maniera estremamente sintetica e solo per una maggiore organicità di queste istruzioni, si ricorda che sono annullabili i provvedimenti amministrativi adottati in violazione di legge o viziati da incompetenza e da eccesso di potere (articolo 21octies legge n. 241/1990). Accade spesso che questi vizi siano dovuti, non tanto, o per lo meno non solo, a un errato o distorto uso del potere amministrativo, ma anche a formulazioni e a elaborazioni dei testi non corrette, lacunose, contraddittorie, e così via.

Si forniscono di seguito alcune informazioni e suggerimenti, sommari e di base, per evitare, o quanto meno per limitare il rischio, che elaborazioni di testi “non regolari” possano causare problemi di legittimità

1.a Violazione di legge – Il difetto di motivazione

Ci si trova di fronte a una violazione di legge tutte le volte in cui ci sia un contrasto tra il provvedimento e le norme, sia sostanziali che procedurali, che ne disciplinano l'adozione. Questo contrasto si può concretizzare in una mancata o in un'errata applicazione della normativa.

La nozione di legge è intesa in senso lato; vi rientrano, infatti, tutti gli atti di normazione comunitaria, primaria (sia statale che regionale) e secondaria.

La violazione di legge si può manifestare nelle forme più varie. Tra le più importanti e ricorrenti si segnalano:

- la violazione delle norme speciali sul procedimento (es. mancanza di un atto istruttorio, di un parere, di una valutazione tecnica, mancato rispetto del termine del procedimento);
- la violazione delle norme generali del giusto procedimento (partecipazione, contraddittorio, ingiustificato aggravio del procedimento, ecc.);
- il difetto dei presupposti indicati dalle norme;
- la violazione dei criteri di pubblicità e trasparenza;
- la violazione dei criteri di economicità, efficacia e imparzialità.

Su questo ultimo punto, appare necessario soffermarsi e fare qualche ulteriore considerazione. I criteri di economicità, efficacia e imparzialità (che costituiscono quella che viene definita la legalità sostanziale) rappresentano, anch'essi, parametri legali di valutazione della legittimità dell'azione amministrativa e dei provvedimenti attraverso i quali questa si esplica.

È indispensabile, quindi, che i provvedimenti rispondano effettivamente a questi canoni. Nella realtà delle cose spesso si assiste alla produzione di provvedimenti formalmente (e solo apparentemente) legittimi e corretti, anche dal punto di vista procedimentale, che, però, non perseguono l'interesse pubblico nella maniera più efficace (in relazione ai risultati ottenuti o che ci si aspetta di ottenere), economica (in relazione alla quantità di risorse impiegate, o da impiegare, per raggiungere il risultato atteso) o imparziale (per quanto riguarda la corretta valutazione ed eventuale compressione degli interessi, sia pubblici che privati, coinvolti dall'azione amministrativa).

Sul punto, merita segnalare che la Corte dei Conti, in sede di giudizio di responsabilità, ha iniziato a utilizzare anche questi principi come parametro di valutazione della legittimità dell'azione dei soggetti sottoposti a giudizio.

È indispensabile, quindi, nell'adozione dei provvedimenti e nell'elaborazione dei testi di questi, tenere ben presenti questi requisiti di legge e renderne chiaramente ed esaustivamente conto nella motivazione.

Anche per questo ultimo motivo, risulta di particolare interesse, per quanto qui interessa, il vizio di violazione di legge per difetto di motivazione (l'articolo 3 della legge n. 241/1990 stabilisce chiaramente che: *“Ogni provvedimento amministrativo ... deve essere motivato”*).

Il vizio si può manifestare sia nella forma di mancanza totale di motivazione (si spera, solo un caso di scuola) che, in maniera molto più ricorrente, sotto forma di insufficiente (lacunosa o incongrua) motivazione.

La motivazione contiene, specifica e, soprattutto (per gli aspetti che qui interessano), manifesta all'esterno il processo, il percorso decisionale seguito dall'amministrazione per adottare un determinato provvedimento, con un determinato, specifico contenuto.

Non esiste uno schema standard per l'elaborazione della motivazione di un provvedimento: questa, infatti, può variare in maniera sostanziale in relazione alla natura, più o meno vincolata, del potere esercitato; agli effetti, restrittivi o ampliativi, che il provvedimento è destinato a produrre nei confronti dei destinatari, diretti o indiretti, e dei controinteressati; alla più o meno elevata interferenza dell'interesse pubblico tutelato su quello dei privati; e così via.

Uno schema mentale che può fare da guida nella elaborazione del testo può essere questo:

1. prospettazione del problema;
2. valutazione e comparazione degli interessi coinvolti;
3. individuazione della soluzione migliore e indicazione delle ragioni che rendono la soluzione individuata quella effettivamente maggiormente rispondente alle necessità di tutela e perseguimento dell'interesse pubblico, anche dal punto dell'efficacia e dell'economicità.

Occorre fare particolare attenzione quando, nel motivare un provvedimento, si fa riferimento a un altro atto endoprocedimentale. Infatti, per disposizione dell'articolo 3 della legge n. 241, questo deve essere indicato e reso disponibile.

Questo obbligo non crea alcun problema se l'atto in questione può essere conosciuto all'esterno; non così, invece, per gli atti che, per ragioni di tutela dell'agire dell'amministrazione, non possono essere portati a conoscenza di soggetti estranei.

È questo, per esempio, il caso dei pareri legali (che, tra l'altro, il vigente regolamento comunale sottrae anche all'accesso documentale) che l'Avvocatura Civica rilascia su richiesta degli uffici procedenti e che, molto spesso, costituiscono la base giuridica per l'adozione dei provvedimenti stessi. In questi casi è necessario inserire nel provvedimento il contenuto del parere e renderlo, nei fatti, la motivazione del provvedimento stesso (o parte di essa, a seconda delle circostanze); non bisogna, invece, fare riferimento o citare il parere rilasciato dall'Avvocatura.

1.b Incompetenza

La competenza è il complesso dei compiti e dei poteri che la legge assegna a un determinato organo.

È, quindi, viziato da incompetenza il provvedimento adottato da un organo che non ne aveva la competenza.

Tralasciando volutamente le fattispecie di incompetenza assoluta (che costituiscono cause di nullità del provvedimento), l'incompetenza relativa si verifica quando un determinato

provvedimento è adottato da un organo del comune diverso da quello, sempre appartenente al Comune, che, in base alla legge, sarebbe stato competente ad adottarlo.

A parte i casi, piuttosto rari a dire la verità, nei quali è la legge di riferimento ad attribuire direttamente la competenza a un determinato organo, il “sistema” delle competenze comunali è delineato, prima di tutto, dal generale principio della distinzione tra politica e gestione, di cui costituiscono applicazione concreta gli articoli 42, 48, 50 e 107 del TUEL (si tralascia l’articolo 54, sempre del TUEL, che disciplina i poteri del Sindaco come ufficiale di governo e che rappresenta una delle, poche, norme che attribuiscono direttamente la competenza a un organo comunale).

Bisogna rilevare che, nella ordinaria attività amministrativa di questo Comune, spesso si verificano casi di commistione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione, in special modo nei rapporti Giunta/Dirigenti.

Il caso più frequente riguarda deliberazioni della Giunta Comunale che approvano atti di natura gestionale / organizzativa.

È necessario, però, ricordare che gli atti di gestione, anche se implicano scelte e valutazioni discrezionali, non per questo transitano dalla competenza dei dirigenti a quella degli organi collegiali, in special modo della Giunta.

L’autonomia dirigenziale implica, ovviamente, anche la scelta circa le modalità con le quali raggiungere l’obiettivo assegnato dagli organi politici; con la conseguenza che un eventuale nuovo intervento “politico” risulterà indispensabile solo nel caso in cui, per una serie di circostanze, le più varie, sia necessario intervenire sull’obiettivo originariamente previsto.

1.c Eccesso di potere

La dottrina definisce l’eccesso di potere come l’insieme delle violazioni dei limiti interni alla discrezionalità amministrativa, e cioè l’interesse pubblico, la causa del potere esercitato e l’osservanza dei precetti di logica e imparzialità; i quali, pur non essendo espressamente sanciti in norme di diritto positivo, sono tuttavia connaturati allo stesso esercizio del potere amministrativo.

La giurisprudenza ha individuato degli “indizi”, le cosiddette *figure sintomatiche*, in presenza dei quali l’attività amministrativa risulta deviata rispetto all’interesse pubblico da tutelare.

Queste figure sintomatiche possono sorgere anche da non corrette formulazioni degli atti. Si forniscono di seguito alcuni esempi:

- *travisamento ed erronea valutazione dei fatti*: ricorre questa figura quando la Pubblica Amministrazione ha ritenuto esistente un fatto inesistente oppure quando abbia attribuito ai fatti un significato erroneo, illogico o irrazionale. Salvo il caso in cui effettivamente la PA abbia operato una valutazione erronea, spesso gli interessati invocano questo tipo di vizio proprio perché le valutazioni erronee, illogiche o irrazionali emergono dalla scarsa qualità redazionale dei provvedimenti;
- *illogicità o contraddittorietà della motivazione*: in questo caso, al contrario della violazione di legge, la motivazione c’è ed è sufficiente; tuttavia, può accadere che, sempre a causa di difetti e carenze circa l’elaborazione del provvedimento, questa risulti illogica o contrastante in varie sue parti, o risulti in contrasto con la parte decisoria del provvedimento (dispositivo).

2. Suggerimenti operativi

Oltre alle indicazioni fornite sopra, appare opportuno fornire alle strutture dell'ente alcuni ulteriori suggerimenti per migliorare la qualità e l'efficacia comunicativa degli atti prodotti.

2.a I richiami normativi

Tutti i provvedimenti del Comune sono (e devono essere) adottati in applicazione di norme, di diverso rango e di diversa natura; per questo motivo, le norme in questione devono essere sempre indicate nei provvedimenti che ne costituiscono applicazione concreta.

Molto spesso, però, i richiami normativi vengono inseriti in maniera generica e astratta, facendo semplice e solo riferimento alla norma nel suo complesso (es.: visto il Testo Unico degli Enti Locali; richiamata la legge n. X del _____; ecc.).

Tale modo di operare, tuttavia, non è corretto perché non fornisce a chi riceve, o comunque legge, il provvedimento le informazioni necessarie circa l'ambito di operatività del provvedimento, la natura del potere esercitato e così via. E questo risulta tanto più grave quanto più complessa e articolata è la norma di riferimento del provvedimento.

I richiami normativi devono, quindi, essere non generici, ma precisi e specifici, e devono indicare chiaramente l'articolo o gli articoli la cui applicazione ha portato all'adozione del provvedimento.

Questi, inoltre, devono essere corretti (nel senso che il provvedimento deve risultare effettivamente applicazione concreta di quella data norma) e non contraddittori tra loro.

Su questo punto specifico, si suggerisce di porre particolare attenzione, quando si elabora il provvedimento, all'uso della funzione "copia – incolla".

Non è necessario, invece, nei provvedimenti dirigenziali, indicare la fonte normativa di derivazione del potere di adozione del provvedimento (l'articolo 107 del Testo Unico), né, tanto meno, gli estremi dell'atto di investitura ("visto il decreto del Sindaco n. ____ del ____, con il quale il/la sottoscritto/a è stato/a nominato/a dirigente ...). Questa, infatti, è connaturata alla funzione rivestita all'interno dell'organizzazione e attiene a poteri del tutto ordinari del soggetto che adotta il provvedimento.

Non così per i provvedimenti adottati da soggetti che, ordinariamente, non sarebbero competenti ad adottare il provvedimento. È, questo, il caso tipico dei provvedimenti adottati dai titolari di posizione organizzativa. In questi casi, quindi, tra i richiami normativi sarà necessario indicare anche l'atto di attribuzione dell'incarico di PO (che, a sua volta, ovviamente, attribuisce al soggetto il potere di adottare quella determinata tipologia di provvedimenti).

Considerazioni e indicazioni del tutto identiche relativamente ai provvedimenti adottati in forza di un provvedimento di delega (si vedano, in particolare, gli articoli 33 e 34 del vigente "Regolamento sull'assetto organizzativo e gestionale").

2.b Quali informazioni inserire

Della motivazione dei provvedimenti è stato ampiamente detto nel paragrafo 1.a, cui si rimanda. Nel testo amministrativo, però, bisogna fornire anche tutte le altre informazioni necessarie per ricostruire "la storia" del provvedimento.

Bisogna, quindi:

- indicare il fatto o i fatti che hanno attivato il potere del Comune, che ha portato all'adozione del provvedimento;

- indicare gli accertamenti e gli atti istruttori compiuti e il loro esito;
- indicare i pareri richiesti, i soggetti cui sono stati richiesti e il loro esito; nel caso di pareri non obbligatori, è necessario specificare anche i motivi che hanno portato a richiedere il parere;
- indicare le valutazioni e gli accertamenti tecnici effettuati, da quali soggetti e con quale esito;
- dare atto della sussistenza o meno dei presupposti (di fatto e di diritto), e cioè delle condizioni al cui verificarsi le norme di riferimento consentono l'adozione del provvedimento.

2.c La semplificazione del linguaggio amministrativo

Il linguaggio amministrativo si è sempre caratterizzato come linguaggio complesso, oscuro ed estremamente formale. Questa complessità deriva dal fatto che, in realtà, il linguaggio amministrativo si compone di due linguaggi: il primo, comune (e forse anche esclusivo) a tutta la Pubblica Amministrazione; l'altro, specialistico, caratteristico dei singoli settori in cui la Pubblica Amministrazione si articola.

Questa particolarità ha reso il linguaggio amministrativo un linguaggio "circolare": un linguaggio, cioè, di addetti ai lavori per addetti ai lavori.

Tuttavia, anche il linguaggio amministrativo (come tutte le forme di comunicazione, del resto), trova la sua ragione d'essere nella necessità che il destinatario (che, nella stragrande maggioranza dei casi, non è un addetto ai lavori) comprenda chiaramente il messaggio che il mittente (nel nostro caso, il Comune) gli sta inviando.

Da qui la necessità di una chiara formulazione dell'atto amministrativo per due ordini di motivi.

Il primo attiene a un'esigenza di tipo interpretativo, finalizzata al controllo di legittimità (tanto per fare un esempio estremo: sarà ben difficile pretendere da un determinato soggetto una determinata condotta se il provvedimento che la impone è scritto in maniera tale da non risultare comprensibile).

Il secondo, che è quello che interessa di più, risponde a un'esigenza di tipo squisitamente comunicativo.

I testi amministrativi in genere, ma, in particolar modo i provvedimenti, devono essere necessariamente compresi dai soggetti cui sono destinati.

E bisogna, a questo punto, tenere conto anche del fatto che, negli ultimi anni, la platea dei soggetti cui i testi amministrativi sono destinati si è ampliata in maniera esponenziale. Infatti, ai soggetti direttamente o indirettamente interessati dagli effetti dei vari provvedimenti amministrativi, si sono aggiunti tutti quei soggetti nei confronti dei quali il Comune deve garantire trasparenza¹.

Il nuovo concetto di trasparenza comporta, quindi, la necessità che i testi siano scritti in un linguaggio comprensibile e accessibile a chiunque; e non è detto che "chiunque" sia un addetto ai lavori, che conosce il linguaggio amministrativo.

È indispensabile, quindi, pensare e progettare i vari testi amministrativi avendo ben presente il fatto che i soggetti che li dovranno leggere e, soprattutto, comprendere appartengono alla generalità indifferenziata dei cittadini, conciliando le esigenze di ordine prettamente formale (che attengono all'ambito, pur fondamentale, della legittimità) con quelle della comunicazione efficace.

Per compiere questa operazione è necessario ricordare alcune regole base dell'organizzazione dei testi per una comunicazione efficace, che sono, sommariamente:

- ***avere sempre chiaro il destinatario***: cosa, questa, che consente di utilizzare il registro linguistico più adeguato;
- ***avere sempre chiaro il contenuto del testo***: in sostanza, occorre avere ben chiaro ciò che si vuole effettivamente comunicare;
- ***individuare chiaramente le informazioni (comprese quelle di natura giuridica) e organizzarle logicamente***: normalmente in un testo si forniscono più informazioni. Sul punto specifico bisogna tenere presente che, all'interno di un testo:
 - le informazioni di tipo generale precedono sempre quelle di tipo particolare;
 - le informazioni precedenti precedono sempre quelle successive;
 - i casi generali precedono sempre le eccezioni.
- ***verificare sempre***, oltre che la correttezza, ***la completezza delle informazioni***: ai destinatari deve essere detto tutto ciò che devono sapere; niente può essere dato per sottinteso, già conosciuto o scontato;
- ***rileggere sempre il testo***: la rilettura consente di verificare la completezza, la correttezza, la coerenza e la scorrevolezza del testo. Evita anche che l'uso della funzione "copia – incolla" lasci incongruenze nel testo.

Oltre a tutto ciò, appare utile, in occasione di queste brevi indicazioni, fornire ulteriori regole pratiche di scrittura dei testi:

scrivere frasi brevi

per ottenere il massimo effetto comunicativo, ogni frase deve contenere una sola informazione. Di conseguenza, è utile suddividere la frase lunga in tante frasi brevi (massimo 20 – 25 parole), limitando all'indispensabile l'uso delle frasi subordinate; l'informazione che si vuole fornire deve comparire immediatamente, nella frase principale.

Per ottenere questo effetto, risulta particolarmente efficace anche un uso appropriato della punteggiatura; uso che obbliga a organizzare e articolare correttamente i contenuti e che, per questo, toglie ambiguità al testo.

utilizzare la forma verbale attiva e la forma affermativa della frase

l'uso della forma attiva dei verbi e della forma affermativa della frase spinge a formulare i concetti in modo più chiaro; inoltre, il destinatario percepisce il messaggio in maniera più immediata e diretta.

limitare l'uso del congiuntivo

ovviamente, si deve utilizzare il congiuntivo in maniera corretta, dove è effettivamente indispensabile. Ma, dove e quando è possibile, è di gran lunga più efficace, dal punto di vista della comunicazione, utilizzare modi e tempi verbali più semplici e diretti. Sicuramente adatti a questo scopo sono il presente, il futuro e il passato prossimo dell'indicativo.

sostituire il linguaggio burocratico con quello di base

la componente "burocratica" (nel senso negativo del termine) del linguaggio amministrativo incide pesantemente sui testi amministrativi ed è proprio questa che li caratterizza per la scarsa comprensibilità e quindi per la scarsa trasparenza.

Ma, contrariamente a quello che siamo portati a pensare, il linguaggio burocratico non è un linguaggio tecnico specialistico; di conseguenza, quando si elaborano testi amministrativi, bisogna sostituire le espressioni del linguaggio burocratico con quelle del linguaggio comune, di più immediata percezione.

1. Articolo 11 decreto legislativo n. 150/2009: "La trasparenza è intesa come accessibilità totale, ..., delle informazioni ... Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ..."

Inoltre, nella stragrande maggioranza dei casi, la trasposizione linguistica dal linguaggio burocratico a quello comune utilizza un numero di parole minore rispetto a quello del linguaggio burocratico, con conseguente alleggerimento del testo e aumento della facilità di lettura.

Alcuni esempi:

“in deroga a quanto precedentemente stabilito” può essere sostituito da *“fanno eccezione”*

“ai sensi del ...” può essere sostituito da *“come stabilito da ...”*

“al fine di, con lo scopo di” può essere sostituito da *“per”*

“nel caso in cui” può essere sostituito da *“se”*

utilizzare il linguaggio tecnico solo quando è necessario

il linguaggio tecnico è riconoscibile per due caratteristiche:

1. è un codice linguistico interno a una determinata categoria professionale o a un dato settore di attività, che serve a rendere più rapida la comunicazione tra gli addetti ai lavori;
2. è un linguaggio altamente “economico”; cioè, esprime un concetto o individua un determinato oggetto con un numero di parole molto inferiore a quello che sarebbe necessario utilizzando il linguaggio comune.

Per questa particolarità, il linguaggio tecnico non può essere sostituito.

Trattandosi, però di un linguaggio specialistico, ai fini della comprensione e della trasparenza dei testi, va utilizzato solo se indispensabile. In questo caso bisogna fornire una spiegazione contestuale (*e cioè, vale a dire*), anche inserendo semplicemente una parentesi. La spiegazione, però, non è necessaria se il significato della parola o dell'espressione tecnica è facilmente ricavabile dalla chiarezza del contesto in cui è collocata.

Pochi esempi del nostro linguaggio tecnico:

- delibera – determinazione – decreto – ordinanza - Statuto
- bilancio – rendiconto – impegno di spesa – accertamento di entrata
- pubblico ufficiale
- segnalazione certificata di inizio attività – silenzio assenso
- dichiarazione sostitutiva

non utilizzare termini arcaici e latinismi, forme colte, neologismi, ecc.

- non utilizzare mai forme arcaiche del tipo *“all'uopo”* o latinismi del genere *“in parte qua”*
- evitare del tutto le fraseologie ridondanti come:
 - perifrasi: *dare comunicazione* = comunicare
portare a conoscenza = informare
effettuare una verifica = verificare
 - forme pleonastiche (nelle quali un termine è di troppo):
entro e non oltre = entro
successivamente alla data del = dopo il
- limitare al massimo l'uso dei neologismi (per esempio: sostantivi che derivano da verbi, come utilizzo, scorporo – meglio utilizzare la relativa forma verbale; oppure verbi derivati da sostantivi; un caso emblematico è “disdettare”; meglio utilizzare “dare disdetta”), ameno che non siano entrati nell'uso comune, e siano, quindi, immediatamente riconoscibili da parte di chi legge

- evitare l'uso degli eufemismi, uso che può produrre ambiguità. Il caso tipico è rappresentato dalle forme di dovere, spessissimo attenuate con espressioni del tipo: *si invita a, si prega di*

indicare sigle e abbreviazioni per esteso

- sciogliere sempre le sigle, ad eccezione di quelle consolidate, come, per esempio, INPS, ASL, ISTAT, ecc.. Le sigle non consolidate (per esempio, non tutti sanno cosa significa TAR o VVFF) vanno sempre sciolte, quanto meno al primo utilizzo; poi, nel corso del testo, possono essere utilizzate anche in forma contratta
- anche l'uso delle abbreviazioni deve essere limitato al massimo. Nei testi amministrativi le abbreviazioni più utilizzate sono quelle relative ai riferimenti normativi. Almeno al primo utilizzo, i riferimenti normativi devono essere riportati per esteso, con data e numero (es. decreto legislativo g/mese/anno n. XX; legge regionale g/mese/anno n. XX; decreto del presidente della Giunta Regionale g/mese/anno n. XX, e così via); successivamente, si può utilizzare anche la forma abbreviata.

L'Ufficio del Segretario Generale è comunque sempre disponibile per fornire a chi ne abbia necessità ulteriori chiarimenti e approfondimenti relativi a queste istruzioni operative.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV., *Gli sviluppi della comunicazione pubblica e istituzionale nel 1992-1993*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'editoria, Roma, 1993.
- AA.VV., *Il linguaggio del fisco*, Agenzia delle Entrate, 2002.
- Abruzzese A., Mancini P., *Sociologie della comunicazione*, Laterza, Bari, 2007.
- Acocella I., *Il focus group: teoria e tecnica*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- Addamiano S., *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei piani di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, in Levi N. (a cura di), *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004, pp. 27-133.
- Agenzia delle Entrate – Ufficio Relazioni esterne, *Il linguaggio del fisco. Dizionario pratico dei termini tributari*, Roma, 2002.
- Ainis M., *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2010 (1^a ed. 1997).
- Albanesi C., *I focus group*, Carocci, Roma, 2004.
- Alfieri G., Cassola A. (a cura di), *La "Lingua d'Italia". Usi pubblici e istituzionali*, Atti del XXIX Congresso della Società di Linguistica Italiana (Malta, 3-5 novembre 1995), Bulzoni, Roma, 1998.
- Allegretti G. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.
- Id., Frascaroli E. (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze, 2006.
- Ameline C., Bois C., *Rigueur et lisibilité des écrits administratifs*, Ministère de la Solidarité Nationale, Paris, 1982.
- Anolli L., *Fondamenti di psicologia della comunicazione*, il Mulino, Bologna, 2012².
- Antonini E., *Percorsi di riforma nella Pubblica amministrazione: un'analisi comparata*, in «Rivista Trimestrale di Scienze dell'Amministrazione», 54, 3, 2010, pp. 73-99.
- Apel K.O., *Etica della comunicazione*, Jaca Book, Milano, 1992.
- Ardigò A., *Introduzione alla prospettiva sociologica*, in E. Zuanelli (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'editoria, Roma, 1990.
- Arena G., *L'accesso ai documenti amministrativi*, il Mulino, Bologna, 1991.
- Id., *La comunicazione di interesse generale*, il Mulino, Bologna, 1995.
- Id., *Il ruolo della comunicazione nell'amministrazione condivisa*, in «Rivista italiana di comunicazione pubblica», 1, 1999, pp. 15-23.
- Id. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2001.
- Id., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2005.
- Id., *La comunicazione pubblica "parte integrante" dell'azione amministrativa*, in Rolando S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2005, pp. 23-24.
- Id., *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in M. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffré, Milano, 2008, pp. 29-44.
- Asli – Associazione per la Storia della lingua italiana, *Storia della lingua italiana e Storia dell'Italia unita. L'italiano e lo stato nazionale*, a cura di A. Nesi, S. Morgana, N. Maraschio, Atti IX edizione del Convegno Asli in collaborazione con l'Accademia della Crusca, Franco Cesati Editore, Firenze, 2011.
- Associazione italiana di comunicazione pubblica e istituzionale, *Rapporto nazionale sullo stato dell'arte della comunicazione pubblica*, realizzato dallo Iulm di Milano in collaborazione con il Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2004.
- Id., *Comunicazione è Cittadinanza*, Roma, 12.5.2004.
- Id., Istituto Cattaneo, *Istituzioni pubbliche e cittadini: un dialogo possibile?*, Roma, 2002.

- Id., Id., *Istituzioni, politica e informazione. Cosa pensano gli italiani*, in «Comunicazione Pubblica», Speciale Com-pa 2005, 95, Gennaio-Febbraio 2006, pp. 17-19.
- Atkinson R., *The Life Story Interview*, Sage, London. Trad. it.: *L'intervista narrativa. Raccontare la storia di sé nella ricerca formativa, organizzativa e sociale*, Cortina, Milano, 2002.
- Augè M., *Symbole, fonction, histoire*, Hachette, Paris, 1979. Trad. it.: *Simbolo, funzione, storia: gli interrogativi dell'antropologia*, Napoli, Liguori, 1982.
- Id., *L'anthropologie*, Presses universitaires de France, Paris, 2004. Trad. it.: *L'antropologia del mondo contemporaneo*, Eleuthera, Milano, 2006.
- Austin J., *How to Do Things with Words*, Harvard University Press, Cambridge, 1962. Trad. it.: *Come fare cose con le parole*, Marietti, Genova, 1996.
- Autorità Regionale per la Partecipazione, *Rapporto annuale 2009*, Regione Toscana, Firenze, 2010.
- Avveduto S. (a cura di), *La croce del sud. Arretratezza e squilibri educativi nell'Italia di oggi*, Università di Castel Sant'Angelo, Unla, Roma, 2005.
- Azzariti G., *La comunicazione come funzione*, in Arena, *La funzione di comunicazione*, cit., p. 16.
- Bacharch S.B., Gagliardi P., Mundell B., *Il pensiero organizzativo europeo*, Guerini, Milano, 1995.
- Bagnara S., *La relazione tra comunicazione e tecnologie*, in Rolando S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2005, pp. 48-56.
- Bagnasco A. et alii, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, il Mulino, Bologna, 2001.
- Bailey K.D., *Methods of Social Research*, The Free Press, New York, 1982. Trad. it.: *Metodi della ricerca sociale*, vol. III, il Mulino, Bologna, 1995.
- Balboni P.E., *Storia dell'educazione linguistica in Italia. Dalla Legge Casati alla Riforma Gelmini*, Utet, Torino, 2009.
- Baldini M., *Elogio dell'oscurità e della chiarezza*, Armando, Roma, 2004.
- Id., Marucci D. (a cura di), *La parola nella galassia elettronica*, Armando, Roma, 2005.
- Barabaschi B., *Qualità della pubblica amministrazione e sviluppo delle società locali*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Barber B.R., *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, 1984.
- Barbier R., *La recherche-action*, Anthropos, Paris, 1996. Trad. it.: *La ricerca-azione*, Armando, Roma, 2007.
- Barnard C.I., *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Mass. Trad. it.: *Le funzioni del dirigente. Organizzazione e direzione*, Utet, Torino, 1970.
- Bartoli M.T., *Pratiche inclusive e beni relazionali. Tra opportunismo e partecipazione*, Mondadori, Milano, 2007.
- Basile G., *Storia e caratteristiche dell'italiano burocratico*, in «Novecento», 1, 1991, pp. 23-40.
- Battistelli F., *La cultura delle amministrazioni tra retorica ed innovazione*, FrancoAngeli, Milano, 2002.
- Beaugrande de R.A., Dressler W.U., *Einführung in die Textlinguistik*, Mohr, Tübingen, 1981. Trad. it.: *Introduzione alla linguistica testuale*, il Mulino, Bologna, 1984.
- Beccaria C., *Oscurità delle leggi*, in *Dei delitti e delle pene*, a cura di R. Fabietti, Mursia, Milano, 1973.
- Beccaria G.L. (a cura di), *I linguaggi settoriali in Italia*, Bompiani, Milano, 1973.
- Id., *Per difesa e per amore. La lingua italiana oggi*, Garzanti, Milano, 2006.
- Beck U., *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., 1986. Trad. it.: *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2000.
- Bentivegna S., *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- Benveniste È., *Problèmes de linguistique générale*, Gallimard, Paris, 1974. Trad. it. *Problemi di linguistica generale*, vol. II, il Saggiatore, Milano, 1985.
- Berger P.L., Luckmann T., *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Anchor Books, Garden City (NY), 1966. Trad. it. di Sofri Innocenti M.: *La realtà come costruzione sociale*, il Mulino, Bologna, 1997.

- Berger P.L., Berger B., *Sociology. A Biographical Approach*, Basic Books, New York, 1975. Trad. it.: *Sociologia. La dimensione sociale della vita quotidiana*, il Mulino, Bologna, 1977.
- Bernstein B., *Class, codes and control. Theoretical Studies Towards a Sociology of Language*, vol. I, Routledge & Keagan Paul, London-Boston, 1971.
- Id.*, *Social class, language and socialisation*, in *Class, codes and control*, cit. Trad. it. di F. Orletti: *Classe sociale, linguaggio e socializzazione*, in Giglioli P.P., Fele G. (a cura di), *Linguaggio e contesto sociale*, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 233-253.
- Berruto G., *Sociolinguistica dell'italiano contemporaneo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1987.
- Id.*, *Le varietà del repertorio*, in Sobrero A. (a cura di), *Introduzione all'italiano contemporaneo. La variazione e gli usi*, vol. II, Laterza, Roma-Bari, 1993.
- Id.*, *Prima lezione di sociolinguistica*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- Id.*, *Fondamenti di sociolinguistica*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- Bertaux D., *Les récits de vie: perspective ethnosociologique*, Nathan, Paris, 1997. Trad. it. a cura di R. Bichi: *Racconti di vita. La prospettiva etnosociologica*, FrancoAngeli, Milano, 1999.
- Bertolini P., *Fenomenologia*, in *Dizionario di pedagogia e scienze dell'educazione*, Zanichelli, Bologna, 1996, p. 205.
- Bichi R., *L'intervista biografica. Una proposta metodologica*, Vita e Pensiero, Milano, 2007 (1^a ed. 2002).
- Bifulco L., De Leonardis O. (a cura di), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 1997.
- Blumer H., *Symbolic Interactionism*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1969.
- Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- Id.* (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma, 2004.
- Id.*, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in «Democrazia e diritto», XLIV, 4, 2006, pp. 11-26.
- Id.*, *Le politiche contrattualizzate*, in Donolo C., a cura di, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, 2006.
- Id.* (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.
- Bolter J.D., *Turing's Man. Western Culture in the Computer Age*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1984. Trad. it.: *L'uomo di Turing. La cultura occidentale nell'età del computer*, Pratiche, Parma, 1985.
- Id.*, *Writing Space. The Computer, Hypertext, and the Remediation of Print*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale (N.J.), 2001 (1^a ed. 1993). Trad. it.: *Lo spazio dello scrivere. Computer, ipertesto e la ri-meditazione della stampa*, Vita e Pensiero, Milano, 2001.
- Bombardelli M., *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in Arena, *La funzione di comunicazione*, cit., pp. 85-103.
- Bonazzi G., *Dire, fare e pensare. Decisioni e creazione di senso nelle organizzazioni*, FrancoAngeli, Milano, 1999.
- Id.*, *Come studiare le organizzazioni*, il Mulino, Bologna, 2002.
- Id.*, *Storia del pensiero organizzativo*, FrancoAngeli, Milano, 2002 (1^a ed. 1995).
- Bonti M., *Dal sistema burocratico alla cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche*, Giuffré, Milano, 2000.
- Borghini A., in *Potere simbolico e immaginario sociale. Lo Stato nella vita quotidiana*, Asterios, Trieste, 2009.
- Id.*, *Dal Governo alla governance. Scenari, orizzonti, confini*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», 4, 2011, pp. 19-37.
- Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005 (1^a ed. 2000).
- Id.*, Longo F., Fattore G., *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano, 2009.
- Boudon R., *Effets pervers et ordre social*, Puf, Paris 1977. Trad. it.: *Effetti 'perversi' dell'azione sociale*, Feltrinelli, Milano, 1981.
- Boudon R., *Le place du désordre. Critique des théories du changement sociale*, Presses universitaires de France, Paris, 1984. Trad. it.: *Il posto del disordine. Critica delle teorie del mutamento sociale*, il Mulino, Bologna, 1985.

- Id.*, *Azione sociale*, in «Enciclopedia delle Scienze sociali», Treccani, 1991.
- Bourdieu P., *Le sens pratique*, Minuit, Paris, 1980. Trad. it. di M. Piras: *Il senso pratico*, Armando, Roma, 2005.
- Id.*, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Fayard, Paris, 1982. Trad. it.: *La parola e il potere. L'economia degli scambi linguistici*, Guida, Napoli, 1988.
- Id.*, *La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique*, in «Actes de la recherche en sciences sociales», 64, 1986, pp. 3-19.
- Id.*, *Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective*, pubblicata in F. Chazel, J. Comaille, *Normes juridiques et régulation sociale*, Collection Droit et Société, Paris 1991, pp. 95-99.
- Id.*, *Propos sur le champ politique*, Lyon, 2000. Trad. it. di M. Cerulo in: *Sul concetto di campo in sociologia*, Armando, Roma, 2010.
- Id.*, Wacquant L.J.D., *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Seuil, Paris, 1992. Trad. it. a cura di D. Orati: *Risposte. Per un'antropologia riflessiva*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992.
- Bovone L., *Micro-macro: una dialettica congenita della sociologia*, in *Id.*, Rovati G. (a cura di), *Sociologie micro, sociologie macro*, Vita e Pensiero, Milano, 1993, pp. 9-40.
- Ead.*, *Tra riflessività e ascolto. L'attualità della sociologia*, Armando, Roma, 2010.
- Brown R., Gilman A., *The Pronouns of Power and Solidarity*, in T.A. Sebeok (a cura di), *Style in Language*, The Mit Press, Cambridge, 1960, pp. 253-276. Trad. it. di P.P. Giglioli: *I pronomi del potere e della solidarietà*, in Giglioli P.P., Fele G. (a cura di), *Linguaggio e contesto sociale*, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 255-284.
- Bruni F. (a cura di), *L'italiano nelle regioni. Storia della lingua italiana*, Garzanti, Milano, 1996.
- Bruschi A., *La competenza metodologica*, Carocci, Roma, 1998.
- Butera F., *La comunicazione interna come fattore strutturante nelle organizzazioni di servizi*, in «Studi Organizzativi», 4, 1990, pp. 3-23.
- Id.*, *Il castello e la rete*, FrancoAngeli, Milano, 2000.
- Id.*, *Il change management strutturale nella Pubblica amministrazione*, in «Studi Organizzativi», 1, 2007, pp. 61-96.
- Id.*, Rebora G., *Il change management nelle imprese e nelle pubbliche amministrazioni*, in «Studi organizzativi», 2007.
- Id.*, Dente B., *Change management nelle pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2009.
- Calamandrei P., *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, Firenze, 1999.
- Caligiuri M., *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1997.
- Calvino I., *L'antilingua*, in «Il Giorno», 3 febbraio 1965; ora in *Una pietra sopra*, Mondadori, Milano, 2002 (1^a ed. 1995), pp. 149-154.
- Id.*, *L'italiano una lingua tra le altre lingue*, in «Rinascita», 30 gennaio 1965; ora in *Una pietra sopra*, cit., pp. 141-148.
- Cambi F., *I grandi modelli della formazione. Dalla "Paideia" alla "Bildung"*, in *Id.*, E. Frauenfelder (a cura di), *La formazione. Studi di pedagogia critica*, Unicopli, Milano, 1994, pp. 37-76.
- Id.*, *L'autobiografia come metodo formativo*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- Cammelli M., *La pubblica amministrazione. Cosa è, cosa fa e come è cambiata la pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna, 2004.
- Campelli E., *L'uso dei documenti e delle storie di vita nella ricerca sociologica*, Elia, Roma, 1977.
- Canale M., Swain M., *Theoretical Basis of Communicative Approaches to Second Language Teaching and Testing*, in «Applied Linguistics», 1, 1980, pp. 1-47.
- Capuano S., *L'astuzia delle istituzioni. Trasformazione delle organizzazioni nell'era globale*, Le Lettere, Firenze, 2009.
- Cardano M., *Etnografia e riflessività. Le pratiche riflesse costrette nei binari del discorso scientifico*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», XLII, 2, aprile-giugno 2002, p. 173-204.
- Id.*, *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, Carocci, Roma, 2006 (1^a ed. 2003).
- Careri M., Cattaneo R. (a cura di), *Cambiare la Pubblica Amministrazione*, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- Carta Semplice, *Manuale per la semplificazione del linguaggio amministrativo*, Regione Molise,

- Campobasso, 1999.
- Casetta E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012¹⁴.
- Cassese S., *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1974.
- Id., *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna, 1983.
- Id. (a cura di), *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche. Proposta e materiali di studio*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993.
- Id. (a cura di), *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Dipartimento della Funzione pubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1993.
- Id. (a cura di), *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Dipartimento della Funzione pubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1993.
- Id., *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in Id., Franchini C. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana: un profilo*, Bologna, il Mulino, 1994.
- Id., *Lo Stato Introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998.
- Id., *L'arena pubblica*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 3, 2001, pp. 601-630.
- Id., *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2001.
- Id., Franchini C. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana: un profilo*, Bologna, il Mulino, 1994.
- Castellani A., *Quanti erano gli italofoeni nel 1861?*, in «Studi Linguistici Italiani», 8/1, 1982, pp. 3-26.
- Casula C., *Il modello post-burocratico, tra management e governance, nel processo di riforma della pubblica amministrazione*, in Sangiorgi G. (a cura di), *Management e governance nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- Cellini E., Freschi A.C., Mete V., *Chi partecipa? Alla ricerca del significato politico di un'esperienza partecipativo-deliberativa*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XL, 1, 2010, pp. 1-32.
- Censis, *X° Rapporto sulla comunicazione. I media siamo noi. L'inizio dell'era biomediativa*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- Cerese F.P., *Un'amministrazione bloccata. Pubblica amministrazione e società nell'Italia di oggi*, FrancoAngeli, Milano, 1990.
- Id., *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*, Carocci, Roma, 1998.
- Id. (a cura di), *Innovazione e pubblica amministrazione. Attori e istituzioni nei processi di policy-making*, Mondadori, Milano, 2001.
- Id., *Amministrare: l'economia, la società*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Id., Farinella D., *La teoria della motivazione per il lavoro pubblico: un caso italiano*, in «Amministrare», XXXVII, 3, 2007, pp. 423-467.
- Cervia S. (a cura di), *Oltre le circoscrizioni. Ripensare le regole della democrazia locale*, Plus, Pisa, 2011.
- Chase S., *The Power of Words*, Harcourt Brace, New York, 1954. Trad.it.: *Il potere delle parole*, Bompiani, Milano, 1966.
- Chomsky N., *Aspects of the Theory of Syntax*, MIT Press, Cambridge, 1965. Trad. it.: *Aspetti della teoria della sintassi*, in *Saggi linguistici*, vol. II, *La grammatica generativa trasformativa*, Boringhieri, Torino, 1970.
- Id., *Rules and Representations*, Blackwell, Oxford, 1980.
- Id., Herman E.S., *Manufacturing Consent*, New York, Pantheon Books, 1988. Trad. it.: *La fabbrica del consenso*, Marco Tropea Editore, Milano 1998.
- Churchill W., *Brevity. Memo to the War Cabinet*, 9 agosto 1940.
- Ciliberti A., *Changes in Discursive Practices in Italian Public Administration*, in «Journal of Pragmatics», XXVII, 1997, pp. 127-144.
- Cipolla C., *Teoria della metodologia sociologica. Una metodologia integrata per la ricerca sociale*, FrancoAngeli, Milano, 1995⁴.
- Id. (a cura di), *Il ciclo metodologico della ricerca sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Cirillo A., *Istituzioni e pratiche linguistiche*, in Toscano M.A. (a cura di), *Zoon Politikon 2010*, vol. 2, Le Lettere, Firenze, 2010, pp. 227-238.

- Ead., *L'amministrazione relazionale. Modelli comunicativi di Public Governance*, in Id. (a cura di), *Potere e Società. In nome di nuove soggettività democratiche*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», FrancoAngeli, Milano, 4/2011pp. 59-78.
- Clegg S.R., *L'ironia del caso. Max Weber nel contesto della sociologia delle organizzazioni*, in Bacharach, Gagliardi, Mundell, *op. cit.*, pp. 29-80.
- Coffey A., Atkinson P., *Making Sense of Qualitative Data. Complementary Research Strategies*, Sage, Thousand Oaks, 1996.
- Collins R., *Theoretical Sociology*, Harcourt Brace Jovanovich, Orlando. Trad. it.: *Teorie sociologiche*, il Mulino, Bologna, 1992.
- Colombo E., *Il gruppo come strumento di ricerca sociale: dalla comunità al focus group*, in «Studi di sociologia», 35, 2, 1997, pp. 205-218.
- Id., *Etnografia dei mondi contemporanei. Limiti e potenzialità del metodo etnografico nell'analisi della complessità*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», XLII, 2, 2002, pp. 205-230.
- Commissione delle Comunità europee, *Libro Bianco su una politica europea di comunicazione*, Bruxelles, 1.2.2006, COM (2006) 35 def., in http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf
- Comune di Cremona, Servizio Comunicazione, *Obiettivo farsi capire. Scrivere testi chiari per il cittadino*, 2004, disponibile su www.comune.cremona.it
- Comune di Trieste, Servizio Comunicazione, *Guida alla semplificazione del linguaggio dei testi e delle comunicazioni pubbliche*, Mosetti, Trieste, 2008, disponibile su: http://www.retecivica.trieste.it/new/admin/allegati_up/allegati/Guida_ling_bur.pdf
- Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome, *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale, 2007, disponibile on line: <http://www.consiglio.regione.toscana.it:8085/leggi-e-banche-dati/oli/Manuale/man-ed-3.asp>
- Conti V., *Lessico istituzionale dell'Unione Europea. Confronto tra italiano e inglese*, tesi di laurea 2009, relatore prof. M. Cortelazzo, Università di Padova.
- Corbetta P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna, 1999.
- Corchia L., *La democrazia nell'era di Internet. Per una politica dell'intelligenza collettiva*, le Lettere, Firenze, 2011.
- Corrao S., *Il focus group*, FrancoAngeli, Milano, 2000.
- Cortelazzo M., *Lingue speciali. La dimensione verticale*, Padova, Unipress, 1990.
- Id., *Il 740 dalla terra alla luna?*, in «Italiano & Oltre», IX, 1994, pp. 91-97 (ora, con il titolo *La semplificazione del linguaggio amministrativo: il modello 740*, in Cortelazzo M., *Italiano d'oggi*, Esedra, Padova, 2002, pp. 137-154).
- Id., *Lingua e diritto in Italia. Il punto di vista dei linguisti*, Cisu, Roma, 1997.
- Id. (a cura di), *Semplificazione del linguaggio amministrativo. Esempi di scrittura per le comunicazioni ai cittadini*, Comune di Padova, Padova, 2001.
- Id., *Italiano d'oggi*, Esedra, Padova, 2002.
- Id. (a cura di), *Il Comune scrive chiaro. Come semplificare la comunicazione al cittadino. Con 24 esempi di testi rielaborati e le istruzioni per scrivere con stile*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005.
- Id., Pellegrino F., *Guida alla scrittura istituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- Covino S. (a cura di), *La scrittura professionale. Ricerca, prassi, insegnamento*, Olschki, Firenze, 2001.
- Crespi F., *Azione sociale e potere*, il Mulino, Bologna, 1989.
- Id., *Introduzione alla sociologia del linguaggio*, Laterza, Roma-Bari, 2005.
- Crozier M., *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris, 1963. Trad. it.: *Il fenomeno burocratico*, Etas Kompass, Milano, 1969.
- Id., Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris, 1977. Trad. it.: *Attore sociale e sistema. Sociologia dell'azione organizzata*, Etas, Milano, 1978.
- Cutts M., Maher C., *The Plain English Story*, Plain English Campaign, 1988.
- Damari C., *Dinamiche del significato*, Le Lettere, Firenze, 2009.
- D'Achille P., *L'italiano contemporaneo*, Bologna, il Mulino, 2003.

- D'Ambrosi L., Giardina V., *Amministrazione pubblica e partecipazione*, Carocci, Roma, 2005.
- D'Amico R. (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi. La pubblica amministrazione come sistema aperto: la morfologia*, vol. III, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Dahl R., *Controlling Nuclear Weapons. Democracy versus Guardianship*, Syracuse, New York, 1985. Trad. it.: *Democrazia o tecnocrazia?*, il Mulino, Bologna, 1987.
- De Amicis E., *L'idioma gentile*, Fratelli Treves, Milano, 1905; ed. cit.: Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2006.
- De Angelis G., *Un'illusione perduta. Politica e società in Niklas Luhmann*, Belforte, Livorno, 2011.
- Dardano M., *Il sottocodice burocratico*, in *Id.*, *Il linguaggio dei giornali italiani*, Laterza, Roma-Bari, 1976, pp. 185-199.
- Id.*, *Linguaggi settoriali e processi di riformulazione*, in W.U. Dressler et alii, *Parallela 3. Linguistica contrastiva. Linguaggi settoriali. Sintassi generativa*, Atti del IV incontro italo-austriaco dei linguisti a Vienna (15-18 settembre 1986), Gunter Narr, Tübingen, 1987, pp. 134-145.
- Id.*, *Profilo dell'italiano contemporaneo*, in Trifone P., Serianni L., *Storia della lingua italiana*, Einaudi, Torino, 1994, vol. II, p. 343-430.
- De Beaugrande R.A., Dressler W.U., *Einführung in die Textlinguistik*, Max Niemeyer Verlag, Tübingen, 1981. Trad. it.: *Introduzione alla linguistica testuale*, il Mulino, Bologna, 1994 (1^a ed. 1984).
- Della Porta D., *L'intervista qualitativa*, Laterza, Roma-Bari, 2010.
- De Mauro T., *Guida all'uso delle parole. Parlare e scrivere semplice e preciso per capire e farsi capire*, Editori Riuniti, Roma, 1980.
- Id.*, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 1991 (1^a ed. 1963).
- Id.*, *Capire le parole*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- Id.*, *La cultura degli italiani*, a cura di F. Erban, Laterza, Roma-Bari, 2010 (1^a ed. 2004).
- Id.*, Gensini S., Piemontese M.E. (a cura di), *Dalla parte del ricevente: percezione, comprensione, interpretazione*, in Atti del XIX Congresso Internazionale della Società di Linguistica Italiana (Roma 1985), Bulzoni, Roma, 1988.
- Id.*, Vedovelli M. (a cura di), *Dante, il gendarme e la bolletta. La comunicazione pubblica in Italia e la nuova bolletta Enel*, Laterza, Roma-Bari, 2001.
- Demazière D., Dubar C., *Analyser les entretiens biographiques*, Nathan, Paris, 1997. Trad. it.: *Dentro le storie: analizzare le interviste biografiche*, Cortina, Milano 2000.
- De Nardis P. (a cura di), *Teoria sociale, analisi del linguaggio e strutture istituzionali* in *Id.*, *L'equivoco sistema. Soggetti, istituzioni e struttura sociale nelle prospettive funzionalistiche*, FrancoAngeli, Milano, 1996⁴.
- Deon V., *Una lingua democratica: la lingua della costituzione*, in *La "Lingua d'Italia". Usi pubblici e istituzionali*, a cura di G. Alfieri, A. Cassola, Società di Linguistica Italiana, Bulzoni, Roma, 1998, pp. 195-211.
- De Stefano M.T., *La semplificazione del linguaggio amministrativo come strumento di educazione linguistica*, Nuova Cultura, Roma, 2009.
- Dembsher G., *Manuale, o si guida per migliorare lo stile di cancelleria*, Destefanis, Milano, 1830, cit. in Scotti Morgana S., *Letterati, burocrati e lingua della burocrazia nel primo Ottocento*, in «Studi linguistici italiani», 10, 1984, pp. 44-75.
- Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei ministri *Semplifichiamo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.
- Id.*, *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi*, Roma, 8 maggio 2002.
- Id.*, *Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002.
- Id.*, *Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, Manuali Cantieri, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004.
- Id.*, *Rendere conto ai cittadini*, Cantieri, Esi, Napoli, 2004.
- Id.*, *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio delle Pubbliche Amministrazioni*, Roma, 25 ottobre 2005.
- Id.*, *Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005.
- Id.*, *Amministrazioni in ascolto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005.

- Directorate-General for Translation European Commission, *Fight the Fog. How to Write Clearly*, 1998, in <http://ec.europa.eu/translation/index-en.htm>
- Dittmar N., *Soziolinguistik*, Fischer Verlag, Frankfurt, 1973. Trad. it.: *Manuale di sociolinguistica*, Laterza, Roma-Bari, 1978.
- Donati P., *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 1993.
- Id. (a cura di), *Il capitale sociale. L'approccio relazionale*, in «Sociologia e Politiche Sociali», X, 1, 2007.
- Id., Colozzi I. (a cura di), *Il valore sociale aggiunto alle relazioni sociali*, in «Sociologia e Politiche Sociali», XIV, 1, 2011.
- Donolo C., *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano, 1997.
- Id. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, 2006.
- Drucker P., *Post-Capitalist Society*, Harper Business, New York City, 1993. Trad. it.: *La società post capitalistica. Economia, politica e conoscenza alle soglie del Duemila*, Sperling & Kupfer, Milano, 1993.
- Ducci G., *Prove tecniche di interazione. Comunicazione pubblica e contesto organizzativo*, FrancoAngeli, Milano, 2001.
- Ead., *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Dumas J.S., Redish J.C., *A Practical Guide to Usability Testing*, G.P.G., Westport, 1999.
- Dupuy F., Thoenig J.C., *Sociologie de l'administration française*, Colin, Paris, 1983. Trad. it.: *Sociologia dell'azione burocratica*, il Mulino, Bologna, 1986.
- Durkheim É., *De la division du travail social. Étude sur l'organisation des sociétés supérieures*, Alcan Paris, 1893. Trad. it. R. Treves e G. Giordano: *La divisione del lavoro sociale*, Comunità, Milano, 1963.
- Id., *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Alcan, Paris, 1912. Trad. it. di C. Cividali: *Le forme elementari della vita religiosa*, introduzione di R. Cantoni, Comunità, Milano, 1963.
- Eco U., *Lector in Fabula*, Bompiani, Milano, 1979.
- Id., *I limiti dell'interpretazione*, Bompiani, Milano, 1990.
- Edelman M.J., *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Chicago-Londra, 1976. Trad. it.: *Gli usi simbolici della politica*, Palermo, Guida, 1987.
- Fabris A., *Etica della comunicazione*, Carocci, Roma, 2006.
- Fabbri P., *La svolta semiotica*, Laterza, Roma-Bari, 1998.
- Faccioli F., *Diritto all'informazione e comunicazione pubblica. Come parlano le istituzioni*, in «Sociologia e ricerca sociale», 44, 1994.
- Ead., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Carocci, Roma, 2000.
- Ead., *La comunicazione pubblica. Luci e ombre di un'innovazione*, in «Quaderni di Sociologia», 20, 2002, pp. 16-32.
- Ead., *Comunicazione pubblica e cultura organizzativa*, in Levi N. (a cura di), *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004, pp. 23-26.
- Ead., *La dimensione della comunicazione "di servizio"*, in Rolando S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2005, pp. 99-105.
- Ead. (a cura di), *La comunicazione nel processo partecipato*, Strumenti di UrpdegliUrp, 5, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2007.
- Falcone E., *La semplificazione del linguaggio amministrativo: alcuni spunti di riflessione sulla direttiva dell'8 maggio 2002*, in «amministrazioneincammino», 13 febbraio 2003, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>
- Fasold R.W., *The Sociolinguistic of Society*, Blackwell, Oxford, 1984.
- Fedriga R., *Linguaggi e stile*, in Rolando S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2005, pp. 90-95.

- Fele G., *Introduzione all'etnometodologia*, Carocci, Roma, 1999.
- Id., *L'analisi della conversazione*, il Mulino, Bologna, 2007.
- Ferguson C.A., *Diglossia*, in «World», XV, 1959, pp. 325-340. Trad. it. di Franca Orletti: *Diglossia*, in P.P. Giglioli, G. Fele, *Linguaggio e contesto sociale*, il Mulino, Bologna, 2000 (1^a ed. 1973) pp. 185-205.
- Ferrante M., Zan S., *Il fenomeno organizzativo*, Carocci, Roma, 2003.
- Fishman J.A., *The Sociology of Language*, Rowley, Mass, 1971. Trad. it.: *La sociologia del linguaggio*, Officina, Roma, 1975.
- Fiorelli P., *La lingua del diritto e dell'amministrazione*, in L. Serianni, P. Trifone (a cura di), *Storia della lingua italiana, Scritto e parlato*, vol. II, Einaudi, Torino, 1994, pp. 553-597.
- Fioritto A. (a cura di), *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, il Mulino, Bologna, 1997.
- Id. (a cura di), *Il progetto per la semplificazione del linguaggio amministrativo*, in «I quaderni dell'innovazione», Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro, Istituto Poligrafico e Zecca dello stato, Roma, 2002.
- Id., *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, il Mulino, Bologna, 2009.
- Fishman J., *The Sociology of Language; an Interdisciplinary Social Science Approach to Language in Society*, Newbury House Publishers, Rowley (Mass.), 1972. Trad. it.: *Sociologia del linguaggio*, Officina, Roma, 1975.
- Flesch R., *How to Test Readability*, Harper and Rowe, New York, 1951.
- Id., *The Art of Readable Writing*, Harper & Row, New York, 1974.
- Id., *How to Write in Plain English. A Book for Lawyers and Consumers*, Harper and Rowe, New York, 1979.
- Floridia A., *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in «Stato e mercato», 1, 2008, pp. 83-110.
- Forghieri C., Mele V., *Gestire i rapporti con i cittadini. Comunicazione, multicanalità e citizen, relationship management nella pubblica amministrazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005.
- Formez, Dipartimento della Funzione pubblica, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: E-Democracy*, Roma, 2004.
- Fornari Giancarlo, *La nuova comunicazione pubblica. Strategie e tecnologie per avvicinare le istituzioni ai cittadini*, prefazione di Giuseppe De Rita, Il Sole 24 Ore, Milano, 2004.
- Fortis D., *Il plain language: quando le istituzioni si fanno capire*, in *Il mestiere di scrivere*, www.mestierediscrivere.com/pd/PlainLanguage.pdf, maggio 2003.
- Id., *Semplificare l'atto amministrativo*, in «Rivista italiana di comunicazione pubblica», V, 18, 2003, pp. 36-62.
- Id., *Semplificazione del linguaggio amministrativo: validità e limiti delle linee guida*, in «Rivista italiana di comunicazione pubblica», VI, 20, 2004, pp. 48-83.
- Id., *Il dovere della chiarezza. Quando farsi capire dal cittadino è prescritto da una norma*, in «Rivista italiana di comunicazione pubblica», 25, 2005, pp. 82 ss.
- Id., *Il linguaggio amministrativo italiano*, in «Revista de Llengua i Dret», 43, 2005.
- Id., *L'uso delle formule di leggibilità nella scrittura amministrativa*, in «Rivista italiana di comunicazione pubblica», 23, 2005, pp. 34-75.
- Foucault M., *L'ordre du discours*, Gallimard, Paris, 1971. Trad. it.: *L'ordine del discorso. I meccanismi sociali di controllo e di esclusione della parola*, Einaudi, Torino, 1972.
- Id. (1971-1976), *Microfisica del potere. Interventi politici*, Einaudi, Torino, 1977.
- Francescato D., Giorgilli F., *Dalla fedeltà allo Stato al servizio dei cittadini. Strategie di cambiamento per la pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 1996.
- Franceschini F., *La semplificazione del linguaggio amministrativo*, in *Il processo di innovazione della pubblica amministrazione. Cultura del servizio e comunicazione pubblica*, Atti del ciclo di seminari ottobre-dicembre 2003, Scuola Normale superiore, Pisa, 2004, pp. 55-82.
- Id., *La lingua della costituzione e l'antilingua istituzionale di oggi*, in «La Repubblica», 16 ottobre 2008.

- Id., Gigli S. (a cura di), *Manuale di scrittura amministrativa*, Agenzia delle Entrate, Poligrafica Ruggiero, Avellino, 2003.
- Freschi A.C., De Cindio F., De Pietro L. (a cura di), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Formez-Progetto CRC, Roma, 2004, pp. 87-112.
- Friedberg E., *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, Paris, 1993. Trad. it.: *Il potere e la regola. Dinamiche dell'azione organizzata*, EtasLibri, Milano, 1994.
- Gadamer H.G., *Wahrheit und Methode*, Mohr, Tübingen, 1960. Trad.it.: *Verità e metodo*, vol. 2, Milano, Bompiani, 1983.
- Gagliardi P. (a cura di), *Le imprese come cultura*, Isedi, Torino, 1986.
- Galeazzo P., Peverelli V., *Modelli organizzativi*, in Rolando S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2005, pp. 83-87.
- Gallina V. (a cura di), *La competenza alfabetica in Italia. Una ricerca sulla cultura della popolazione*, Cede, FrancoAngeli, Milano, 2000.
- Id., *Letteratismo e abilità per la vita. Indagine nazionale sulla popolazione italiana 16-65 anni*, Armando, Roma, 2006.
- Gallino L., *Tecnici e tecnocrazia*, in *Dizionario di sociologia*, Torino, Utet, 1978, pp. 716-722.
- Gallo C.E., *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in «Diritto Amministrativo», X, 3, 2002, pp. 481-90.
- Gay D., *A Pisa un deciso cambiamento di mentalità*, intervista in «Aut-Aut», ottobre 2009, p. 17.
- Gargiulo E., *L'inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- Garner B.A., *Legal Writing in Plain English*, University of Chicago Press, Chicago, 2001.
- Gavioli L., Zorzi Calò D., *La trasparenza amministrativa attraverso l'interazione con il cittadino. Note linguistiche*, in Arena, *La comunicazione di interesse generale*, cit., pp. 241 ss.
- Gelosi C., *Il contesto europeo della comunicazione istituzionale*, in Rolando S. (a cura di), *La comunicazione pubblica in Italia*, Editrice Bibliografica, Milano, 1995.
- Id., *La comunicazione interna e la Pubblica amministrazione*, in Casuale M.R. (a cura di), *La comunicazione istituzionale e la gestione delle risorse umane*, in «Quaderni Formez», 54, 2007, pp. 19-24.
- Giannini M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Tipografia del Senato, Roma, 1979.
- Gianturco G., *L'intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto*, Guerini, Milano, 2005 (nuova ed. riveduta e ampliata).
- Giddens A., *New Rules of Sociological Method*, Polity Press, Cambridge, 1976. Trad. it.: *Nuove regole del metodo sociologico*, il Mulino, Bologna, 1979.
- Id., *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press, Cambridge, 1984. Trad. it.: *La costituzione della società. Lineamenti di teoria della strutturazione*, Comunità, Milano, 1990.
- Giglioli P.P., Fele G. (a cura di), *Linguaggio e contesto sociale*, il Mulino, Bologna, 2000 (edizione aggiornata di *Linguaggio e società*, 1973).
- Ginsborg P., *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006.
- Giosi A., *Teoria classica della burocrazia e processi di modernizzazione della Pubblica amministrazione*, Aracne, Roma, 2007.
- Giugliano P., Marino A., *Il linguaggio della burocrazia. Dal messo comunale alla firma digitale*, Aracne, Roma, 2006.
- Giungato G., *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle amministrazioni comunali e provinciali*, in Istat, *Statistiche delle amministrazioni pubbliche*. Anno 2003, Annuario 4, CSR, Roma 2006, pp. 381-392.
- Glaser B.G., Strauss A., *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Aldine, Chicago, 1967.

- Goffman E., *The Neglected Situation*, in «American Anthropologist», LXVI, 6, 1964, pp. 13-25.
Trad. it. di F. Orletti: *La situazione trascurata*, in Giglioli P.P., Fele G., *Linguaggio e contesto sociale*, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 63-68.
- Id., *Forms of Talk*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1981. Trad. it.: *Forme del parlare*, il Mulino, Bologna, 1987.
- Id., *The interaction order*, in «American Sociological Review», 48, 1, 1983, pp. 1-17. Trad. it. a cura di P.P. Giglioli: *L'ordine dell'interazione*, Armando, Roma, 1998.
- Gotti M., *I linguaggi specialistici. Caratteristiche linguistiche e criteri pragmatici*, La Nuova Italia, Firenze, 1991.
- Gramigna A., Lugli P. (a cura di), *Ascolto dell'utenza e valutazione dei bisogni*, Collana Strumenti di UrpdegliUrp, 1, Dipartimento della Funzione pubblica e Regione Emilia Romagna, Roma, 2002.
- Ead., Stecca S. (a cura di), *Comunicare dentro l'Amministrazione*, Collana Strumenti di UrpdegliUrp, 6, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2010.
- Gramsci A., *Quaderno 29. Note sullo studio della grammatica* (1935), in Id., *Quaderni del carcere*, vol. III, Einaudi, Torino, 2001 (1^a ed. 1975).
- Grandi R., *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma, 2001.
- Grassi C., *Sociologia della comunicazione*, Mondadori, Milano, 2002.
- Gremigni E., *Italo Calvino. La realtà dell'immaginazione e le ambivalenze del moderno*, Le Lettere, Firenze, 2011.
- Ead., *I limiti del web tra forme di partecipazione e "feticismo della soggettività"*, in M.A. Toscano, A. Cirillo (a cura di), *Sulla razionalità occidentale. Processi, problemi, dialettiche*, FrancoAngeli, Milano (in corso di stampa), pp. 297 ss.
- Grice H.P., *Logic and Conversation*, in Cole P., Morgan J. (a cura di), *Syntax and Semantics*, vol. 3, *Speech Acts*, Academic Press, New York, 1975, pp. 41-58. Trad. it. di Giorgio Moro in: *Logica e Conversazione*, il Mulino, Bologna, 1993, pp. 55-77.
- Gumperz J.J., *The Speech Community*, in *International Encyclopedia of Social Sciences*, vol. IX, Crowell Collier & Macmillan, New York, 1968, pp. 381-386. Trad. it. di F. Orletti: *La comunità linguistica*, in Giglioli P.P., Fele G., *Linguaggio e contesto sociale*, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 171-183.
- Id., *Language in Social Group*, Stanford University Press, Stanford, 1971.
- Id., *Discourse Strategies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.
- Habermas J., *Auszug aus "Wahrheitstheorien"*, in H. Fahrenbach (a cura di), *Wirklichkeit und Reflexion*, Neske Verlag, Pfullingen 1973, p. 211 e ss. Trad. it. parziale in: Id., *Agire comunicativo e logica delle scienze sociali*, il Mulino, Bologna, 1980², pp. 319-343.
- Id., *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1981. Trad. it. *Teoria dell'agire comunicativo*, 2 voll., il Mulino, Bologna 1986.
- Halliday M.A.K., *Language as Social Semiotic. The Social Interpretation of Language and Meaning*, Edward Arnold, London, 1978-83. Trad. it. di D. Talleri: *Il linguaggio come semiotica sociale*, Zanichelli, Bologna, 1983.
- Heidegger M., *Brief über den Humanismus*, in *Platons Lehre von der Wahrheit* (ed. or. 1942), Francke, Bern, 1947. Trad. it.: *Lettera sull'umanismo*, Segnavia, Adelphi, Milano, 1987.
- Hymes D., *The Ethnography of Speaking*, in T. Gladwin, W. Sturtevant (eds.), *Anthropology and Human Behaviour*, Anthropological Society, Washington, 1962.
- Id., *On Communicative Competence*, in Pride J.B., Holmes J. (a cura di), *Sociolinguistics*, Harmondsworth, Penguin, 1972, pp. 269-285. Trad. it.: *La competenza comunicativa*, in Ravazzoli F. (a cura di), *Universali linguistici*, Feltrinelli, Milano, 1979, pp. 212-243.
- Id., *Foundations in Sociolinguistics*, Tavistock, London 1974. Trad. it.: *Fondamenti di sociolinguistica*, Zanichelli, Bologna, 1980.
- Hood C., *A public management for all seasons*, in «Public Administration», 69, 1991.
- Hudson R.A., *Sociolinguistics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996 (1^a ed. 1980). Trad. it.: *Sociolinguistica*, il Mulino, Bologna, 1998.
- Hughes O.E., *Public Management and Administration*, Palgrave, New York, 1998.

- Hugon M.A., Seibel C., *Recherches impliquées, recherche-action: le cas de l'éducation*, De Boeck Université, Belgique, 1988.
- Humboldt von W., *Über die Verschiedenheit des menschlichen Sprachbaue* (1836), in *Gesammelte Schriften*, Bd. 7, hrsg. von A. Leitzmann, Deutsche Akademie der Wissenschaften, Berlin, 1907. Trad. it. di D. Di Cesare: *La diversità delle lingue*, Laterza, Roma-Bari, 1991.
- Husserl E., *Ideen zu einer reinen Phänomenologie und phänomenologischen Philosophie*, Husserliana, Band III, 1, M. Nijhoff, Den Haag, 1950. Trad. it.: *Idee per una fenomenologia pura e per una filosofia fenomenologica*, Einaudi, Torino, 1965.
- Ingrassia R., *Organizzazione e comunicazione dell'azione amministrativa. Le norme sul procedimento e la comunicazione pubblica in una prospettiva organizzativa*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Introni F., *Comunicazione come partecipazione. Tecnologia, rete e mutamento socio-politico*, Vita e Pensiero, Milano, 2002.
- Invalsi, *Rapporto nazionale PISA 2009*, in http://www.invalsi.it/invalsi/ri/Pisa2009/documenti/RAPPORTO_PISA_2009.pdf
- Id., *Ricerca internazionale IEA PIRLS 2006. La lettura nella scuola primaria*, a cura di B. Spadolini, Armando, Roma, 2008.
- Invernizzi E., *La comunicazione organizzativa: teorie, modelli, metodi*, Giuffré, Milano, 2000.
- Iori A. (a cura di), *Il servizio trasparente. Comunicazione al pubblico nei servizi: progettare e organizzarla*, FrancoAngeli, Milano, 1997.
- Istat, *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione: Disponibilità nelle famiglie e utilizzo degli individui*, Roma, 2005.
- Id., *La lingua italiana, i dialetti, le lingue straniere*, in *I cittadini e il tempo libero*, 2006, in *Statistiche in breve*, 20 aprile 2007.
- Id., *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2010*, Roma 12 ottobre 2010.
- Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica Cnr – Accademia della Crusca, *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, ipertesto disponibile sul Portale per la Produzione e l'Accesso agli atti dei Comuni e degli altri enti locali della Toscana (Pacto), www.pacto.it, febbraio 2011.
- Jacobelli J. (a cura di), *Verso il diritto all'informazione*, Laterza, Roma-Bari, 1991.
- Jakobson R., *Essais de linguistique générale*, Minuit, Paris, 1963. Trad. it.: *Saggi di linguistica generale*, Feltrinelli, Milano, 1966.
- Jedlowski P., *Il sapere dell'esperienza*, il Saggiatore, Milano, 1994.
- Kimble J., *Plain English: A Charter for Clear Writing*, in «Cooley Law Review», 9, 1, 1992, pp. 1-58.
- Id., *Writing for Dollars, Writing to Please*, in «Scribes Journal of Legal Writing», 6, 1997, pp. 7-19.
- Klaus G., *Die Macht des Wortes. Ein erkenntnistheoretisch-pragmatisches Traktat*, Verlag, Berlin, 1964. Trad. it.: *Il potere della parola. Rappresentazione e teoria pragmatica del discorso*, Graphis, Bari, 2006.
- Klaus G., *Sprache der Politik*, Verlag, Berlin, 1972. Trad. it.: *Il linguaggio dei politici. Tecnica della propaganda e della manipolazione*, Feltrinelli, Milano, 1974.
- Krueger R.A., *Focus Group. A Practical Guide for Applied Research*, Sage, Newbury Park, 1994.
- Labov W., *The Study of Language in its Social Context*, in «Studium Generale», XXIII, 1970, pp. 66-84. Trad. it. di F. Orletti: *Lo studio del linguaggio nel suo contesto sociale*, in Giglioli, Fele, *op. cit.*, pp. 207-232.
- Landow G.P., *Dal testo all'ipertesto*, intervista realizzata il 16 febbraio 1998 a cura di Mediamente Rai Educational e pubblicata in Baldini, Marucci, *op. cit.*, p. 39 e ss.

- La Rosa M., Arcuri F., Ciacia C. (a cura di), *Pubblica amministrazione e cambiamento organizzativo: la danza degli elefanti*, FrancoAngeli, Milano, 1994.
- La Spina A., Cangemi A., *Comunicazione pubblica e burocrazia*, FrancoAngeli, Milano, 2009.
- Lasswell H., Nathan L. (a cura di), *Language of Politics: Studies in Quantitative Semantics*, George W. Stewart Publisher Inc, New York, 1949. Trad. it.: *Il linguaggio della politica. Studi di semantica quantitativa*, Eri, Torino, 1979.
- Lavinio C., *Teoria e didattica dei testi*, La Nuova Italia, Scandicci, 1990.
- Leonardi R., Boccia F. (a cura di), *L'evoluzione della pubblica amministrazione italiana*, Edizioni Il Sole-24 ore, Milano, 1997.
- Leso E., Cortelazzo M., Paccagnella I., Foresti F. (a cura di), *La lingua italiana e il fascismo*, Consorzio Provinciale Pubblica Lettura, Bologna, 1977.
- Levi N. (a cura di), *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.
- Ead. (a cura di), *Poligoni irregolari. La struttura di coordinamento e la funzione di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche italiane*, Strumenti di UrpdegliUrp, 3, Dipartimento della Funzione pubblica e Regione Emilia Romagna, Roma, 2004.
- Ead., *Il piano di comunicazione come processo organizzativo*, in Id., *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 79-113.
- Lévy P., *Pour une anthropologie du cyberspace*, La Découverte, Paris, 1994. Trad. it.: *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, Milano, 1996.
- Livolsi M., *Manuale di sociologia della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 2007⁹.
- Locke J., *History of Plain Language Movement in the United States Government*, 2004, Improving Communication from the Federal Government to the Public, in <http://plainlanguage.gov/whatisPL/history/locke.cfm>
- Lo Presti V., *Prospettive di analisi organizzativa. Metodi e pratiche per un approccio integrato*, FrancoAngeli, Milano, 2009.
- Lorenzini R., Pipan T., Sasso G., *La cultura del servizio nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 1995.
- Lucchini A., *Business writing. Scrivere nell'era di internet*, Sperling & Kupfer, Milano, 2001.
- Id. (a cura di), *Il linguaggio della salute, Come migliorare la comunicazione con il paziente*, prefazione di U. Veronesi, Sperling&Kupfer, Milano, 2008.
- Lucisano P. (a cura di), *Misurare le parole*, Kepos, Roma, 1992.
- Id., Piemontese M. E., *Gulpease: una formula per la predizione della difficoltà dei testi in lingua italiana*, in «Scuola e città», 3, 1988, pp. 110-124.
- Luhmann N., *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt, 1984. Trad. it.: *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, il Mulino, Bologna, 1990.
- Id., *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Lucius & Lucius, Stuttgart, 2000⁴. Trad. it.: *La fiducia*, il Mulino, Bologna, 2002.
- Macchioni L., Neri V., Nobili F., *Il Piano di Comunicazione. Che cosa è, come farlo, perché farlo*, Ets, Pisa, 2010.
- Magris C., *Microcosmi*, Garzanti, Milano, 1997.
- Maimone F., *Dalla rete al silos. Modelli e strumenti per comunicare e gestire la conoscenza nelle organizzazioni flessibili*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Malizia P., *La comunicazione organizzativa*, in Id., *Comunicazioni. Strutture e contesti sociali dell'agire comunicativo*, FrancoAngeli, Milano, 2006, pp. 133-161.
- Mancini P., *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2011 (1^a ed. 1996).
- Marasso L., *Manuale dell'e-government. Attori strategie e strumenti di innovazione nella pubblica amministrazione locale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005.
- Marazzini C., *Plurilinguismo giuridico e burocratico prima dell'Unità d'Italia*, in «Plurilinguismo», 3, 1996, pp. 69-82.
- Id., *Da Dante alla lingua selvaggia. Sette secoli di dibattiti sull'italiano*, Carocci, Roma, 2009 (1^a ed. 1999).
- Marcarino A., *Sociologia dell'azione comunicativa*, Guida, Napoli, 1995 (1^a ed. 1988).

- March J.G., Simon H.A., *Organizations*, Wiley, New York, 1958. Trad. it.: *Teoria dell'organizzazione*, Comunità, Milano, 1979.
- Marconi P., Bonaretti M., *La comunicazione come strumento di innovazione per le amministrazioni*, in Rolando S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2005, pp. 24-28.
- Marletta L., Pacifico L., *La comunicazione situazionale. Strumenti per sviluppare la flessibilità relazionale per un comportamento efficace*, FrancoAngeli, Milano, 1995.
- Marshall T.H., *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, Heinemann, London, 1963. Trad. it.: *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino, 1976.
- Marzano M., *Etnografia e ricerca sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- Mayntz R., *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Miiller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1978. Trad. it.: *Sociologia dell'Amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna, 1982.
- Ead., *La teoria della "governance": sfide e prospettive*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XXIX, aprile 1999, pp. 3-21.
- McLuhan M., *Understanding Media: The Extensions of Man*, New American Library, New York, 1964. Trad. it. di E. Capriolo: *Gli strumenti del comunicare*, il Saggiatore, Milano, 2008.
- Id., *The Medium is the Message*, Bantam, New York, 1967 (1^a ed. 1964). Trad. it.: *Il medium è il messaggio*, Feltrinelli, Milano, 1968.
- Mead G.H., *Mind, Self and Society*, University of Chicago, Chicago, 1934. Trad. it. di R. Tettucci: *Mente, sé e società*, Giunti, Firenze, 1966.
- Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, il Mulino, Bologna, 1996.
- Id., *La burocrazia. Da monsù Travet alle riforme Bassanini: vizi e virtù della burocrazia italiana*, il Mulino, Bologna, 1998.
- Id., Merloni F. (a cura di), *Cronologia della pubblica amministrazione italiana (1861-1992)*, il Mulino, Bologna, 1995.
- Id., Tosatti G., *Il linguaggio della burocrazia italiana tra Otto e Novecento*, in «Le Carte e la Storia», 1, 1999, pp. 34-45.
- Melucci A., *Verso una sociologia riflessiva. Ricerca qualitativa e cultura*, il Mulino, Bologna, 1998.
- Meneguzzo M., Cepiku D., Di Filippo E. (a cura di), *Managerialità, innovazione e governance nella pubblica amministrazione*, Aracne, Roma, 2006.
- Mengaldo P.V., *Storia della lingua italiana*, il Mulino, Bologna, 1994.
- Merloni F., *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2002.
- Id., *Introduzione all'eGovernment. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Merton R.K., *Social Theory and Social Structure* The Free Press, New York, 1968 (ed. or. 1949). Trad. it.: *Teoria e struttura sociale*, 3 voll., il Mulino, Bologna, 2000.
- Id., *The Focused Interview and Focus Group: Continuities and Discontinuities*, in «Public Opinion Quarterly», 6, 4, 1987, pp. 550-566.
- Id., Fiske M., Kendall P., *The Focused Interview. A Manual problems and Procedures*, The Free Press, New York, 1956.
- Meyer J., Rowan B., *Institutional Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony*, «American Journal of Sociology», 83, 1977, pp. 340-363. Trad. it.: *Le organizzazioni istituzionalizzate. La struttura formale come mito e cerimonia*, in W.W. Powell, P. DiMaggio (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, 2000 (ed. or. 1991).
- Miani M., *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie*, il Mulino, Bologna, 2005.
- Migliorini B., *Storia della lingua italiana*, Sansoni, Firenze, 1960.
- Ministerio para las Administraciones Publicas (1990), *Manual de estilo del lenguaje administrativo*, Madrid, 1990.
- Mioni A., *Italiano tendenziale. Osservazione su alcuni aspetti della standardizzazione*, in *Scritti linguistici in onore di G.B. Pellegrini*, Pacini, Pisa, 1983, pp. 495-517.
- Mipa, Formez, *L'innovazione di frontiera. Relazioni e materiali per l'analisi dei processi innovativi nella Pubblica Amministrazione*, Roma, 2005.
- Montanelli I., *Il Ministro nella jungla*, in «Corriere della sera», 28 luglio 1998.
- Montesquieu C.L. de Secondat, *De l'esprit des lois*, Barillot et fils, Gèneve, 1748. Trad. it.: *Lo spirito delle leggi*, vol. III, per Giovanni Silvestri, Milano, 1838, Libro XXIX, cap. XVI.

- Montesperelli P., *L'intervista ermeneutica*, FrancoAngeli, Milano, 2004 (1^a ed. 1997).
- Id., Diana P., *Analizzare le interviste ermeneutiche*, Carocci, Roma, 2005.
- Monti V., *Introduzione a Della necessità dell'eloquenza* (1804), in Id., *Prose varie*, presso Giovanni Resnati e Gius. Bernardoni di Gio., Milano, 1841.
- Morgan D.L., *Focus Group as Qualitative Research*, Sage, London, 1988.
- Id., *Successful Focus Group. Advancing the State of the Art*, Sage, Newbury Park, 1993.
- Moro G., *Manuale di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma, 1998.
- Id., *Cittadini e pubbliche amministrazioni: diritti, poteri, strumenti*, in Formez, *Innovazione amministrativa e crescita. Rapporto con raccomandazioni*, vol. IV, *Cittadinanza amministrativa*, Formez, Roma, 2008, pp. 47-88.
- Mortara Garavelli B., *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche sui testi giuridici italiani*, Einaudi, Torino, 2001.
- Musumeci P., *La comunicazione pubblica efficace. Metodi e strategie*, Guerini e Associati, Milano, 2003.
- Muzzetto L., *Fenomenologia ed etnometodologia. Percorsi della teoria dell'azione*, FrancoAngeli, Milano, 1997.
- Id., *Il Soggetto e il Sociale. Alfred Schütz e il mondo taken for granted*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Id., *Fenomenologia, etnometodologia*, in M.A. Toscano (a cura di), *Introduzione alla sociologia*, FrancoAngeli, Milano, 2006, pp. 329- 350.
- Negro G., Susio B., *La qualità totale nella pubblica amministrazione*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1998.
- Nielsen J., Loranger H., *Web Usability 2.0*, Apogeo, Milano, 2006.
- North D.C., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990. Trad. it.: *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1994.
- Oecd, *Government at a Glance 2011*, Secondo Rapporto Ocse, Oecd Publishing.
- Olsen J.P., Peters B.G., *Lessons From Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press, Oslo, 1996.
- Ong W.J., *Orality and Literacy. The Technologizing of the Word*, Routledge, London, 1982. Trad. it.: *Oralità e scrittura*, Zanichelli, Bologna, 1986.
- Orletti F., *Linguaggio e contesti: verso una teoria della competenza comunicativa*, in «La Critica sociologica», 26, 1973, pp. 77-95.
- Orwell G., *Politics and the English Language* (1946), in Id., *A Collection of Essays*, Doubleday New York, 1954.
- Ouchi W., Wilkins A., *Organizational Culture*, in «Annual Review of Sociology», 11, 1985, pp. 457-483.
- Palumbo A., Vaccaro S. (a cura di), *Governance: teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis, Milano, 2007.
- Palumbo A., Vaccaro S. (a cura di), *Governance e democrazia. Tecniche del potere e legittimità dei processi di globalizzazione*, Mimesis, Milano, 2009.
- Palumbo M., Garbarino E., *Strumenti e strategie della ricerca sociale. Dall'interrogazione alla relazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- Parodi S., *Quattro secoli di Crusca: 1583-1983*, Accademia della Crusca, Firenze, 1983.
- Parsons T., *The Social System*, The Free Press, New York, 1951. Trad. it.: *Il sistema sociale*, Comunità, Milano, 1965.
- Pasolini P.P., *Nuove questioni linguistiche* (1964), in *Empirismo eretico*, Garzanti, Milano, 1972, pp. 9-28.
- Pastore G., *Verso la società della conoscenza. Analisi e critica del caso italiano*, Le Lettere, Firenze, 2009.

- Peirce C.S., *Collected Papers*, Harvard University Press, Cambridge, 8 voll., 1931-1958. Trad. it.: *Opere*, a cura di Bonfantini, Bompiani, Milano, 2003, § 5.171.
- Pendenza M., *Teorie del capitale sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.
- Pezzani F. (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003.
- Piccardo C., Benozzo A., *Etnografia organizzativa. Una proposta di metodo per l'analisi delle organizzazioni come culture*, Cortina, Milano, 1996.
- Pichierri A., *Introduzione alla sociologia dell'organizzazione*, Laterza, Roma-Bari, 2005.
- Piemontese M.E., *Capire e farsi capire. Teorie e tecniche della scrittura controllata*, Tecnodid, Napoli, 1996.
- Ead., *Il linguaggio della pubblica amministrazione nell'Italia di oggi. Aspetti problematici della semplificazione linguistica*, in *La 'lingua d'Italia': usi pubblici e istituzionali*, Atti del XXIX Convegno internazionale di studi della Società di Linguistica Italiana, Malta 3-5 novembre 1995, a cura di Alfieri G. e Cassola A., Bulzoni, Roma, 1998, pp. 269-292.
- Ead., *La comunicazione pubblica e istituzionale. Il punto di vista linguistico*, in S. Gensini (a cura di), *Manuale della comunicazione*, Carocci, Roma, 1999, pp. 315-342.
- Ead., *Leggibilità e comprensibilità dei testi delle pubbliche amministrazioni: problemi risolti e problemi da risolvere*, in Covino S. (a cura di), *La scrittura professionale. Ricerca, prassi, insegnamento*, Olschki, Firenze, 2001, pp. 119-130.
- Ead., Tiraboschi T., *Leggibilità e comprensibilità dei testi della pubblica amministrazione. Strumenti e metodologie di ricerca al servizio del diritto a capire testi di rilievo pubblico*, in E. Zuanelli (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'editoria, Roma, 1990.
- Ead. et alii, *Aspetti linguistici della comunicazione pubblica e istituzionale*, Atti del 7° Congresso dell'Associazione di linguistica applicata, Milano, 22-23 febbraio 2007, Guerra Edizioni, Perugia, 2008.
- Pierantoni P., *La comunicazione istituzionale. Dieci anni di riforme nella pubblica amministrazione*, intr. di Alessandro Rovinetti, Ets, Pisa, 2002.
- Pira F., *Di fronte al cittadino. Linee per la comunicazione dell'ente pubblico nel territorio*, FrancoAngeli, Milano, 2000.
- Id., *Comunicare il Comune. Come il cittadino da utente diventa cliente*, Cel collana Anciform, 2002.
- Pollit C., *Managerialism and the Public Services: the Anglo American Experience*, Basil Blackwell, London, 1990.
- Ponzio A., *Linguaggio e relazioni sociali*, Graphis, Bari, 2006 (1^a ed. 1970).
- Id., *Produzione linguistica e ideologia sociale*, Graphis, Bari, 2006 (1^a ed. 1973).
- Portinaro P.P., *Aristocrazie artificiali. Governo dei custodi, elitismo, tecnocrazia*, in «Filosofia politica», 1995, IX, pp. 389-406.
- Powell W.W., DiMaggio P., *The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in «American Sociological Review», 48, 1983, pp. 137-159.
- Id., Id., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press, Chicago, 1991. Trad. it.: *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Comunità, Torino, 2000.
- Presidenza del Consiglio dei ministri, *Guida alla redazione dei testi normativi*, Circolare 2 maggio 2001.
- Provincia di Genova, *Chiariamoci. Regole, suggerimenti e consigli di buona scrittura pubblica*, 2004.
- Provincia di Perugia, *Sopravvivere alla pubblica amministrazione. Guida alla semplificazione del linguaggio, ovvero sfida al burocrate*, in www.provincia.perugia.it/web/guest/rubriche/sopravvivereallapa/guidalinguaggio
- Raffaelli S., *Le parole proibite. Purismo di Stato e regolamentazione della pubblicità in Italia (1812-1945)*, il Mulino, Bologna, 1983.
- Raso T., *Origini e strategia dell'informazione in alcune testualità burocratiche*, in «Studi linguistici italiani», XXV, 1999, pp. 234-266.
- Id., *Il linguaggio burocratico*, in Bruni F., Raso T. (a cura di), *Manuale dell'italiano professionale*, Zanichelli, Bologna, 2002, pp. 249-276.

- Id.*, *La scrittura burocratica. La lingua e l'organizzazione del testo*, Carocci, Roma, 2005.
- Rebora G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Guerini e Associati, Milano, 1999.
- Redish J.C., *The Plain English Movement*, in S. Greenbaum (a cura di), *The English Language Today*, Pergamon Press, New York, 1985, pp.125-138.
- Id.*, *Understanding Readers*, in Barnum C.M., Carliner S. (eds.), *Techniques for Technical Communicators*, Macmillan, New York, 1993, pp. 14-41.
- Regione Toscana – Giunta Regionale (a cura di), *Dalla legge alla legalità: un percorso fatto anche di parole*, Atti del Convegno 13 gennaio 2006, Regione Toscana e Laboratorio di Linguistica Giudiziaria La.Li.Gi del Dipartimento di Linguistica dell'Università di Firenze, marzo 2008.
- Rhodes R.A.W., *The New Governance: Governing without Governace*, in «Political Studies», 44, 1996, pp. 652-667.
- Id.*, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham and Philadelphia, 2007.
- Ricci Bitti P.E., Zani B., *La comunicazione come processo sociale*, il Mulino, Bologna, 1983.
- Rolando S., *Il principe e la parola. Dalla propaganda di Stato alla comunicazione istituzionale*, Comunità, Milano, 1978.
- Id.*, *La comunicazione di pubblica utilità. Identità, politica, istituzioni, pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 1992.
- Id.* (a cura di), *La comunicazione pubblica in Italia*, Editrice Bibliografica, Milano, 1995.
- Id.*, *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica. Dallo stato sovraordinato alla sussidiarietà*, Etas, Milano, 2002.
- Id.* (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2005.
- Id.*, *La democrazia partecipativa in Europa e in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Id.*, *La comunicazione pubblica per una grande società. Ragioni e regole per un miglior dibattito pubblico*, Etas, Milano, 2010.
- Id.*, Tamborini S., *La ricerca per valutare e pianificare la comunicazione pubblica*, FrancoAngeli, Milano 2000.
- Rositi F., *Strutture di senso e strutture di dati*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», XXXIV, 2, 1993, pp. 177-200.
- Rovineti A., *Diritto di parola: strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.
- Id.*, *Fare Comunicazione Pubblica. Normative, tecniche, tecnologie*, Comunicazione Italiana, 2006.
- Ruffini R., *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2010.
- Rugge F., *L'“amministrazione colloquiale”*, in «Amministrare», 3, 1997.
- Sabatini F., *L'italiano dell'uso medio: una realtà tra le varietà linguistiche italiane*, in Holtus G., E. Radtke (a cura di), *Gesprochenes Italienisch in Geschichte und Gegenwart*, Narr, Tübingen, 1985, pp. 154-184.
- Id.*, *La comunicazione e gli usi della lingua. Pratica dei testi, analisi logica, storia della lingua. Scuole secondarie superiori*, Loescher, Torino, 1990².
- Id.*, *Funzioni del linguaggio e testo normativo giuridico*, in I. Domenighetti (a cura di), *Con felice esattezza. Economia e diritto fra lingua e letteratura*, Casagrande, Bellinzona, 1998, pp. 125-138.
- Id.*, *I tipi di testo e la “rigidità” del testo normativo giuridico*, in S. Covino (a cura di), *La scrittura professionale. Ricerca, prassi, insegnamento*, Olschki, Firenze, 2001, pp. 97-105.
- Sacconi L. (a cura di), *Etica della pubblica amministrazione*, Guerini e Associati, Milano, 1998.
- Salvini A., *La ricerca sociale*, in M.A. Toscano, *Introduzione alla sociologia*, FrancoAngeli, Milano, 2006, pp. 573-600.
- Id.*, *Dentro le reti. Forme e processi della Network Governance*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», 4, 2011, pp. 39-57.
- Sangiorgi G. (a cura di), *Management e governance nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

- Santambrogio A. (a cura di), *Costruzionismo e scienze sociali*, Morlacchi, Perugia, 2010.
- Sarangi S., Slembrouck S., *Language, Bureaucracy and Social Control*, Longman, London, 1996.
- Sartori G., *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, il Mulino, Bologna, 2006.
- Scandaletti P., *Come parla il potere*, Sperling & Kupfer, Milano, 2003.
- Schieffelin B.B., Kroskrity P.V., Woolard K.A., *Language ideologies – practice and theories*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Schütz A., *On Multiple Realities* (1944), in *Id.*, *Collected Papers*, vol. I, M. Nijhoff, The Hague, 1962, pp. 207-259. Trad. it. di A. Izzo: *Sulle realtà multiple*, in *Id.*, *Saggi sociologici*, Utet, Torino, 1979, pp. 181-232.
- Id.*, *The Well-Informed Citizen. An Essay on the Social Distribution of Knowledge* (1946), in *Collected Papers*, vol. II, Nijhoff, De Hague, 1964, pp. 120-134. Trad. it.: *Il cittadino bene informato. Saggio sulla distribuzione sociale della conoscenza*, in *Id.*, *Saggi sociologici*, a cura di A. Izzo, Utet, Torino, 1979, pp. 404-418.
- Id.*, *The Problem of Transcendental Intersubjectivity in Husserl*, in *Collected Papers*, vol. III, M. Nijhoff, The Hague, 1975.
- Sciolla L., *Sociologia dei processi culturali*, il Mulino, Bologna, 2002.
- Sciortino G., *Diritti di informazione e differenziazione sociale: un modello teorico interpretativo*, in Zuanelli Sonino E. (a cura di), *Il Diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 1990.
- Searle J.R., *Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language*, Cambridge University press, Cambridge, 1969. Trad. it.: *Atti linguistici. Saggio di filosofia del linguaggio*, Boringhieri, Torino, 1976.
- Segatori R., Merloni F., Pioggia A. (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007.
- Sepe G., *Tra le riforme della pubblica amministrazione*, in S. Rolando, a cura di, *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Rizzoli Etas, Milano, 2011, pp. 17-26 (1^a ed. 2001).
- Sepe S. (a cura di), *La semplificazione del linguaggio amministrativo*, Presidenza del Consiglio dei ministri-Scuola superiore della pubblica amministrazione, in www.sspa.it, 2003.
- Id.*, Nocera M.R., Rossella R., *La comunicazione istituzionale negli enti locali. Profili introduttivi*, Sspal, 2000.
- Id.*, E. Crobe, *Società e burocrazie in Italia. Per una storia sociale dell'amministrazione pubblica*, Marsilio, Venezia, 2008.
- Serianni L., *Saggi di storia linguistica italiana*, Morano, Napoli, 1989.
- Id.*, *Il linguaggio burocratico*, in *Id.*, *Italiani scritti*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 123-139.
- Id.*, *Un treno di sintomi. I medici e le parole: percorsi linguistici nel passato e nel presente*, Garzanti, Milano, 2005, pp. 127-128.
- Shannon C.E., Weaver W., *The Mathematical Theory of Communication*, The University of Illinois Press, Illinois, 1949. Trad. it.: *La teoria matematica delle comunicazioni*, Etas, Milano, 1971.
- Silverman D., *Doing Qualitative Research: A Practical Guide*, Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi, 2000. Trad. it. a cura di G. Gobo: *Come fare ricerca qualitativa: un guida pratica*, Carocci, Roma, 2002.
- Simmel G., *Excursus über das Probleme: Wie ist Gesellschaft möglich?* (1908), in *Gesamtausgabe*, vol. XI, a cura di Otthein Rammstedt, Frankfurt a.M., 1992, pp. 42-61. Trad. it.: *Excursus sul problema: come è possibile la società*, in *Sociologia. Ricerche sulle forme delle associazioni*, di G. Giordano, a cura di A. Cavalli, Comunità, Torino, 1989.
- Simon H.A., *Administrative Behavior. A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*, Mac Millan, New York, 1947. Trad. it.: *Il comportamento amministrativo*, il Mulino, Bologna, 1967.
- Smith N.M., *A Plain English Handbook: How to Create Clear Sec Disclosure Documents*, Office of Investor Education and Assistance U.S. Securities and Exchange Commission, Washington, 1998.
- Smorti A., *Il pensiero narrativo. Costruzione di storie e sviluppo della conoscenza sociale*, Giunti, Firenze, 1994.
- Sobrero A., *I padroni della lingua. Profilo sociolinguistico della lingua italiana*, Napoli, Guida, 1978.

- Id.*, *Lingue speciali*, in *Id.*, a cura di, *Introduzione all'italiano contemporaneo. La variazione e gli usi*, vol. II, Laterza, Roma-Bari 1993, pp. 237-277.
- Solito L., *Cittadini e istituzioni. Come comunicare*, Carocci, Roma, 2004.
- de Sousa Santos B. (a cura di), *Democratizzare la democrazia: i percorsi della democrazia partecipativa*, Città aperta, Troina, 2003.
- Spencer H., *Principles of Sociology*, 2 voll. (1877-1896), Williams of Norgate, London, 1902. Trad. it.: *Principi di sociologia*, a cura di F. Ferrarotti, 2 voll., Utet, Torino, 1967.
- Sspa - Dipartimento della Funzione pubblica, *Il linguaggio delle istituzioni pubbliche nei discorsi di insediamento Avvocatura dello Stato, Consiglio di Stato, Corte dei Conti*, a cura di F. Basilica e S. Sepe, 2004, in <http://www.sspa.it/wp-content/uploads/2010/04/Relazione.pdf>.
- Sspa - Presidenza del Consiglio dei ministri, *La semplificazione del linguaggio amministrativo*, a cura di S. Sepe, 2003, in <http://www.matteoviale.it/biblioteche/approfondimenti/sepe.pdf>
- Steinberg E. (a cura di), *Plain Language: Principles and Practice*, Wayne State University Press.
- Taylor F., *The Principles of Scientific Management* (1911), in *Id.*, *Scientific Management*, Harper 6 Row, New York, 1964. Trad. it.: *Principi di organizzazione scientifica del lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 1975.
- Tönnies F., *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*, Reislad, Leipzig, 1887. Trad. it. di G. Giordano, a cura di R. Treves: *Comunità e società*, Comunità, Milano, 1963.
- Toscano M.A., *L'ovvio quotidiano. Memorie del senso compiuto*, Guida, Napoli, 2004.
- Id.*, *Prove di società. Come uscire dallo stile pubblico «all'italiana»*, Donzelli, Roma, 2011.
- Trifone P., *Lingua e identità. Una storia sociale dell'italiano*, Carocci, Roma, 2006.
- Id.*, *Il linguaggio burocratico*, in *Id.*, *Lingua e identità*, cit., pp. 213-240.
- Id.*, L. Serianni (a cura di), *Storia della lingua italiana*, 3 voll., Einaudi, Torino, 1993-1994.
- Tursi A., de Kerckhove D., *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Apogeo, Milano, 2006.
- UrpdegliUrp, *La comunicazione nel processo partecipato* (Appunti dal Tavolo di Lavoro Comunicare la Partecipazione), Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2007.
- Vannucci A., *Governare l'incertezza. Scelte pubbliche e cambiamento istituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004.
- Venier F. (a cura di), *Rete Pubblica. Il dialogo tra Pubblica Amministrazione e cittadino: linguaggi e architettura dell'informazione*, Edizioni Guerra, Perugia, 2007.
- Viale M., *L'amministrazione vi manda a dire. Formazione scolastica e scrittura amministrativa. Il parere dei dipendenti pubblici*, «Italiano & oltre» XVII, 2002, pp. 183-189.
- Id.*, *Studi e ricerche sul linguaggio amministrativo*, Cleup, Padova, 2008.
- Volli U., *Il libro della comunicazione*, il Saggiatore, Milano, 1994.
- Watzlawick P., Beavin J.H., Jackson D.D., *Pragmatics of Human Communication*, Norton & Co., New York, 1969. Trad. it. di M. Ferretti: *Pragmatica della comunicazione umana*, Astrolabio, Roma, 1971.
- Weber M., *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (1904-05) in *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Mohr, Tübingen, 1920-21. Trad. it. di G. Giordano: *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo* in *Sociologia della religione*, Comunità, Milano, 1982, I vol.
- Id.*, *Zwischenbetrachtung. Theorie der Stufen und Richtungen religiöser Weltablehnung* (1916), in *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, vol. I, Mohr, Tübingen, 1920-21, pp. 536-573. Trad. it. a cura di A. Ferrara: *Considerazioni intermedie. Il destino dell'Occidente*, Armando, Roma, 2006 (rist.).

- Id.*, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftstheorie*, Mohr, Tübingen, 1922. Trad. it.: *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino, 1958, pp.108-109.
- Id.*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1922. Trad. it.: *Economia e società*, a cura di P. Rossi, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, vol. II.
- Weick K., *The Social Psychology of Organizing*, Addison-Wesley, Mass, 1976. Trad. it.: *Organizzare. La psicologia sociale dei processi cognitivi*, Isedi, Torino, 1993.
- Id.*, *Sensemaking in Organisations*, Sage, Thousand Oaks, 1995. Trad. it.: *Senso e significato nell'organizzazione*, Cortina, Milano, 1997.
- Wittgenstein L., *Philosophische Untersuchungen*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1953. Trad. it.: *Ricerche filosofiche*, Einaudi, Torino, 1967.
- Whorf B.L., *Science and Linguistics*, in «Technological Review», 42, pp. 229-231, 247-248. Trad. it.: *Scienza e linguistica*, in *Id.*, *Linguaggio, pensiero e realtà*, Boringhieri, Torino, 1970, pp. 163-176.
- Zingarelli I., *Prontuario della lingua selvaggia*, Pan, Milano, 1979.
- Zolo D., *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Feltrinelli, Milano, 1996 (2^a ed.)
- Zorzi Calò D., *La lingua della burocrazia; il contributo dell'analisi linguistica alla definizione del rapporto fra amministrazione e cittadino*, in Arena, *La comunicazione di interesse generale*, cit., pp. 435 ss.
- Zuanelli Sonino E., *La competenza comunicativa. Precognizioni, conoscenze e regole per la comunicazione*, Boringhieri, Torino, 1981.
- Id.*, *Manuale di comunicazione istituzionale. Teoria e applicazioni per aziende e amministrazioni pubbliche*, Colombo, Roma, 2000.
- Zurla P. (1990), *Cittadini e pubblica amministrazione locale: diritti di informazione e nuove prestazioni informative*, in Zuanelli Sonino, *Il Diritto all'informazione in Italia*, cit.